Presidente da República Federativa do Brasil
JOSÉ SARNEY

Ministro-Chefe da Secretaria de Planejamento e Coordenação
da Presidência da República
JOÃO BATISTA DE ABREU

Secretário-Geral da SEPLAN
RICARDO LUIZ SANTIAGO

Presidente da Fundação Centro de Formação do Servidor Público
– FUNCEP
ANTÔNIO OCTÁVIO CINTRA

Diretores da FUNCEP
JOÃO CARLOS BARROS KRIEGER
JOSÉ DE BARROS RIBAS NETO
PAULO SOARES EDLER (Editor)
ZELI ISABEL ROESLER

FUNCEP – ENAP
Fundação Centro de Formação do Servidor Público - Escola Nacional de Administração Pública

Reorganização da Administração Pública Federal:

Administração do Desenvolvimento e Reordenamento dos Sistemas Administrativos

ADMINISTRAÇÃO PARA O DESENVOLVIMENTO : FUNÇÕES DE ADMINISTRAÇÃO E PLANEJAMENTO DAS AÇÕES GOVERNAMENTAIS

COMPOSIÇÃO DA MESA

Presidente:

JOÃO CARLOS BARROS KRIEGER
Diretor do Centro de Desenvolvimento da Administração Pública - FUNCEP/CEDAM

Conferencistas:

PAULO VILLARES
Presidente do Grupo Villares

SIMON SCHWARTZMAN
Professor da Universidade de São Paulo - USP

EVERARDO MACIEL
Assessor Especial da Secretaria de Planejamento e Coordenação SEPLAN

LEONIDES ALVES DA SILVA FILHO
Coordenador de Cooperação Internacional da SUDENE

ADMINISTRAÇÃO PARA O DESENVOLVIMENTO : FUNÇÕES DE ADMINISTRAÇÃO E PLANEJAMENTO DAS AÇÕES GOVERNAMENTAIS

COMPOSIÇÃO DA MESA

Presidente:
JOÃO CARLOS BARROS KRIEGER
Diretor do Centro de Desenvolvimento da Administração Pública - FUNCEP/CEDAM

Conferencistas:

PAULO VILLARES
Presidente do Grupo Villares

SIMON SCHWARTZMAN
Professor da Universidade de São Paulo - USP

EVERARDO MACIEL
Assessor Especial da Secretaria de Planejamento e Coordenação - SEPLAN

LEONIDES ALVES DA SILVA FILHO
Coordenador de Cooperação Internacional da SUDENE

EXPOSIÇÕES

PAULO VILLARES

Gostaria, em primeiro lugar, de definir o conceito de o que seja um País moderno. Qual é a noção de um País moderno? No meu ver, País moderno é aquele que sabe onde está, sabe para onde vai. É um País que procura a melhoria do bem estar, com uma máquina de Governo eficiente e voltada para os interesses da sociedade. É um País que tem um setor privado dinâmico e, também, voltado para os interesses da sociedade.

Qual é a visão externa que existe hoje em relação ao serviço público? Não é bem aquela visão que nós gostaríamos de ter num País moderno, e num Brasil moderno. É uma visão de que, no serviço público, as considerações político-partidária, interesses pessoais ou grupais, têm um peso, aí, eu diria, 80 ou 90, enquanto a preocupação com a produtividade e o interesse público tem peso 10. É necessário inverter essas proporções, se quisermos caminhar para o desenvolvimento, melhoria do bem estar, da distribuição de renda, com crescimento sustentado da nossa economia; eu diria, até, restaurar o respeito às instituições.

Eu acho que, em primeiro lugar, há outro conceito a ser claramente conscientizado. É de que o serviço público, em todos os níveis, é mantido e remunerado por quem produz. Existe para prestar serviços à Nação, assim como o síndico de um prédio, e não para ser superior aos cidadãos. Sinto que existe uma confusão, no momento, muito grande em relação a este conceito. E, a partir deste conceito, eu vou fazer as minhas observações.

A premissa é que se a Administração Pública é voltada para o desenvolvimento e bem estar da sociedade, ela deve ser qualificada.

Ela precisa ser consciente de sua missão de prestadora de serviços ao contribuinte e cidadão. Ela precisa ser consistente no trabalho, mesmo em face das mudanças político-partidárias, e precisa ser muito austera no uso dos recursos públicos. Ela precisa ser estritamente dimensionada para as necessidades públicas. Nos seus níveis mais altos, a administração pública deve, por exemplo, definir, executar uma política econômica. Deve liberar o potencial produtivo e criador da Nação para permitir o desenvolvimento econômico, geração de empregos, etc. Nos investimentos públicos, ela deve priorizar a educação, saúde, nutrição, apoio à infância e à velhice necessitada e infra-estrutura em geral. Ela deve ser austera nas despesas e investimentos, controlando estritamente a aplicação dos recursos, ignorando toda e qualquer consideração que não o interesse público. E ela precisa ser muito transparente em todas as suas instâncias. Ela deve traçar a orientação, apenas estratégica, para as grandes metas gerais, através de políticas agrícola, educacional, mineral, industrial, energética, externa, habitacional de transportes, etc., incentivando a iniciativa privada a produzir com o máximo de eficiência e eliminando o excesso de controle e regulamentações.

Nas empresas públicas, deve atuar como acionista, ainda que controladora, incentivando a eficiência, deixando a operação e o atingimento de resultados a cargo de executivos profissionais e vedando totalmente a possibilidade de interferência político-partidária. Nós temos exemplos de empresas públicas que trabalham dessa forma, eu diria, no País e no exterior. Ainda recentemente, viajando por Taiwan, eu tive a ocasião de visitar uma empresa siderúrgica e, no momento, antes de falar tanto de privatização da indústria siderúrgica brasileira - eu absolutamente, em princípio, não sou contra - vi o exemplo de uma empresa que pertence ao Estado, extremamente eficiente, modernníssima, competindo, obviamente, no mundo inteiro. Eu perguntei ao Presidente da empresa. Qual é o segredo? Ele me disse que o segredo é autonomia e liberdade em relação à política de preços. Como é que com isso vocês não exercem um monopólio? Ele disse: porque nós competimos, uma vez que Taiwan tem uma política econômica aberta quanto às importações. Parece tão simples, tão simples. São regras absolutamente simples e claras que dão, no entanto, dentro de uma política econômica bem clara e seguida, a condição de aquela empresa ser extremamente eficiente, bem administrada; e os resultados, pelo que eu pude tomar conhecimento, através de relatórios anuais, são de

uma empresa que tem muito sucesso em termos de lucros em suas operações.

Compete, também, motivar a competição no mercado, desencorajando o monopólio, mas sem desincentivar o crescimento empresarial. Estruturar o nível ministerial, visando a eficácia e a eficiência, racionalizando o número de Ministérios e suas funções, estruturando-os internamente e periodicamente. Penso que a revisão periódica, a nível de máquina do Governo, deve ser feita da mesma forma que numa empresa privada, em que é normal uma revisão, eu diria, pelo menos anual em suas estruturas. As estruturas não são definitivas, elas devem ser encaradas como estruturas dinâmicas. Hoje em dia, isso, muitas vezes não é encarado assim, inclusive dentro da iniciativa privada. Deve definir uma política industrial com o apoio da iniciativa privada. Deve ter instituições acadêmicas, incentivando o desenvolvimento tecnológico de recursos humanos e dando suporte institucional à iniciativa privada para que busque a competividade internacional e a elevação de padrões oferecidos ao mercado interno, e deve, da mesma forma, definir claramente uma política agrícola que busque não só a auto-suficiência, em termos de produção de alimentos para o País, mas, também, dentro de padrões de competitividade e das dimensões de nosso País, que gere divisas para o País, pois, obviamente, o Brasil tem condições de ter uma produção agrícola muito superior. Eu creio que o ditado "O Brasil pode ser o celeiro do mundo" é verdadeiro.

Em sua estrutura geral, a Administração Pública deve, por exemplo, reduzir o número de cargos de confiança ao mínimo essencial, definindo-os de forma estrita e, simultaneamente, assegurar a continuidade e a eficiência do trabalho administrativo rotineiro, mesmo em face de mudanças político-partidárias. Deve reduzir as oportunidades de nepotismo e clientelismo, impondo concurso público como regra rígida em todas as instâncias, exceto em alguns cargos de confiança. Deve manter canais de comunicação, de mão dupla, com a sociedade, através de uma instrumentação legislativa e judiciária que permita à sociedade proteger-se da estrutura estatal. Deve implantar um sistema de prestação de contas, que o americano chama de "contability" em toda a estrutura, que avalie freqüentemente as razões de ser e os resultados de todas as funções, eliminando o que for desnecessário. Deve oferecer remuneração e benefícios competitivos com o mercado - é outro ponto em que a administração pública tem sofrido muito - e não

adotar uma noção de que funcionário público deve receber menos. Acho que isso está ligado ao período de tempo de trabalho. Acho totalmente errada a noção de que o funcionário público deve receber menos. Assegurar a respeitabilidade da Administração Pública aos olhos da população, eliminando conflitos de interesses, tornando mais estritos os procedimentos de controle; em todas as situações de alegada corrupção, apurar responsabilidades com grande seriedade e com cerimonial público. Em geral, profissionalizar o serviço público, através de treinamento, desenvolvimento de pessoal, descrição de funções, estabelecimento de objetivos, avaliação de desempenho como base de promoções e plano de carreira. E a qual o papel do planejamento que se deseja no Governo? Eu faria uma primeira análise, levando um pouco em conta as dimensões de planejamento que existem em outros países do mundo. Temos exemplos de países que tiveram ou têm um planejamento mais ou menos centralizado. Vou arriscar traçar algumas regras para depois chegar naquilo que eu penso que deve existir no Brasil. Temos exemplos de países que, no passado, tiveram planejamento centralizado e que fracassaram. Ao analisar países de dimensões continentais, com uma população extremamente grande ou com índice de crescimento populacional muito grande, com desníveis de poder aquisitivo ou desníveis sociais muito grandes, ou com atrasos tecnológicos, cujo conceito relativo eu pretendo depois mencionar, creio que tem que haver, obviamente, um planejamento mais centralizado, tem que haver uma função de planejamento maior do que em certos países, eu diria, modernos, menores talvez, onde já se atingiram níveis de uniformidade social e de poder aquisitivo e de desenvolvimento tecnológico. Exemplos modernos menores, claramente, são todos aqueles países tipo Suiça, países nórdicos, etc. Países como os do Sudeste Asiático, a gente nota que são exemplos de um planejamento extremamente bem coordenado, bem feito e de uma ação integrada entre o Governo, o Estado e alguns setores da economia. Portanto, eu penso que o caso do Brasil é um caso que não pode dispensar um planejamento centralizado, mas, um planejamento que deve ser feito, basicamente, através de dois instrumentos. Um, eu diria, de curto prazo, que são os diversos orçamentos da União. O orçamento da União é a peça de planejamento mais importante. Serve como guia, para o país e para a empresa. E pelo menos tão importante quanto o instrumento de curto prazo, um instrumento de longo prazo, o planejamento estratégico, que é aquele em que o Governo procura definir políticas de longo alcance. Esse instrumento seria de política econômica. No Brasil, se perguntarmos qual é a política econômica, conseguiremos algumas definições, e no passado sempre foi assim, porém definições não muito claras e com muitos desvios pelo fato de que as descrições em relação às definições de política econômica não são muito claras.

Estamos num momento extremamente importante, de grandes transformações mundiais, e o Brasil precisa adotar uma política econômica de maior abertura. O país está maduro para se integrar mais às economias dos diversos mundos e não há como se isolar. Nós vivemos dentro de uma comunidade maior, então eu diria que o planejamento e a definição de uma política econômica absolutamente clara, como um instrumento que deve dirigir as demais políticas, é absolutamente essencial. O segundo instrumento é uma política industrial. Uma política, obviamente, que esteja coerente com a política econômica, e que defina claramente o que se pretende em termos de desenvolvimento industrial do País. O País também se defronta com uma dificuldade grande em termos de desenvolvimento industrial, uma vez que a indústria que temos hoje é, de uma forma geral, produto de uma política econômica e uma política industrial do passado, muito voltadas à substituição de importações. E muito voltada, conseqüentemente, a um modelo econômico de grande proteção; em alguns casos, de superproteção, como é o de reserva de mercado. Obviamente que a sociedade tolera uma proteção, pode até tolerar uma reserva de mercado, considerando que um setor industrial precisa se desenvolver no País, mas por um tempo curto. O que se pretende é uma indústria que seja competitiva em termos internacionais, de forma que ela possa melhor servir a sua sociedade, com produtos de mínimo custo e de um padrão de qualidade pelo menos tão elevado quanto o de outras Nações.

É evidente que essa política industrial, com um principal objetivo de competitividade em termos internacionais, também tem que levar em conta o desenvolvimento regional. E tem que levar em conta que, às vezes, para certos desenvolvimentos regionais, as políticas setoriais sejam diferentes nas diversas regiões do País. Em princípio, é uma política que deve levar em conta a existência de plataformas, sejam elas de importação ou de exportação, ou outra.

Tudo isso, a meu ver, faz parte de uma política industrial e é essencial que haja uma política industrial clara, muito bem discutida com a sociedade, para que sirva realmente de orientação à entrada de capitais, e não à fuga de capitais, como existe hoje, eu diria principal-

mente pelo fato de não existir uma política industrial clara. O que existe hoje, a chamada "nova política industrial" é muito mais o que os acadêmicos chamam de "industrial target", ou seja, políticas apenas setoriais.

Se o Governo ficar, simplesmente, na definição de políticas setoriais, sem que sejam definidas claramente regras básicas de uma política industrial, o que acontece, na realidade, é o aparecimento de conflitos insanáveis entre setores da própria indústria, entre setores da economia e entre regiões do País. E é exatamente isso que vemos hoje. Um enorme debate, aqueles que são a favor da política de informática, contra aqueles que são contra a política. Os que são contra as ZPEs, os que são a favor das ZPEs. Os que são contra Manaus, os que são a favor de Manaus. E assim por diante.

É isso que nós vemos hoje e, até agora, aquilo que nós vimos como uma definição de política industrial nem arranha a solução de problemas dessa magnitude. Penso que é absolutamente fundamental, se queremos ser um País moderno, um País importante e industrializado, com uma indústria moderna e competitiva, que o Governo assuma uma função que é sua, de estabelecer uma política industrial, feita com a colaboração da iniciativa privada e, como eu disse antes, inclusive, das instituições acadêmicas, que eu acho que têm uma colaboração muito grande a prestar.

Da mesma forma, como eu citei antes, também o planejamento deve ser feito através de uma política agrícola. E aqui eu penso que a situação é pior do que no caso da indústria, em termos de uma política agrícola clara. Não existe. Existem, sim, subsídios ao custeio, subsídios ao investimento - às vezes, subsídios maiores ao custeio do que ao investimento, quando eu acho que deveria ser exatamente o contrário. Se não sou, em princípio, a favor de subsídios, sou a favor de uma política de preços justa. Mas, penso que o que tem sido feito, de uma forma geral, no País, no fundo faz com que a nossa produção agrícola esteja muito aquém do seu potencial, com a vastidão de terras férteis que temos e que podem ser inclusive melhoradas.

Penso, também, ser extremamente importante o planejamento, através de uma política mineral e uma política energética absolutamente claras. As duas são interligadas e, antes de mais nada, devem ser políticas inteligentes, de forma que possamos atrair capitais es-

trangeiros sem que nossa soberania seja ameaçada, através de alianças nacionais e internacionais. É o que o mundo inteiro está fazendo e em alguns países com muito sucesso, sem ter ameaças as suas soberanias.

Antes de mais nada, o que eu penso é que devemos restabelecer uma economia de mercado, ao tentar fazer uma política econômica. E devemos olhar para o resto do mundo e ver o que está acontecendo, não só em termos de quais são as políticas econômicas que estão adotando, nos diversos países, mas ver o que existe de fato. Se nosso País precisa de investimentos, não se pode pretender investimentos, com o atual custo do capital no nosso País. Nos países do leste asiático, no Japão, o custo do capital é de alguns por cento ao ano. Eu, recentemente, estava num Conselho fora do País e perguntava a um colega japonês o que iria acontecer, em termos de recursos do Fundo Nakazoni, para o Brasil. Ele, como acontece às vezes, não entendeu a pergunta, eu não fui suficientemente claro, porém a resposta foi melhor do que eu imaginava. Ele só entendeu que eu estava perguntando sobre como eram os investimentos no Japão, nesse momento. Ele disse: Agora sim, dá para investir no Japão. Porque agora o custo de capital está em torno de 2%. Antes, quando o custo do capital era 5%, não era possível investir no Japão para aumentar a produção. Eu penso, se aqui o investimento para aumento tecnológico é em torno de 8% a 9%, o investimento para aumento da produção é no mínimo 12%, que é o que se paga hoje ao BNDES; então, como é que o Brasil pode querer atrair capitais externos ou produzir de forma competitiva com o resto do mundo.

Essa definição de como chegar a um sistema, através de poupança, que produza custos de investimentos dessa magnitude e tão baixo não depende apenas de um combate à inflação, de uma diminuição ou redução de despesas do Governo; ela depende, sim, de todo um sistema de poupança, pouco conhecido em todos aqueles países que praticam o sistema econômico muito mais baseado em consumo e muito menos baseado em poupança.

Portanto, acho fundamental, também, que seja feita claramente uma opção em termos de qual o sistema econômico que queremos, e que se adote uma política econômica nesse sentido. Acho que, através desses instrumentos, nós podemos realmente aceitar a inter-

venção do governo, a intervenção do Estado, nestes assuntos de planejamento, de uma forma absolutamente necessária. Vou ficar por aqui. Muito obrigado.

SIMON SCHWARTZMAN

Em meados de 1989, ao final do mandato do Presidente José Sarney, não podemos deixar de assinalar que a reorganização do sistema administrativo brasileiro foi uma das grandes esperanças não cumpridas da Nova República. Existirão muitas razões para este fato, algumas mais justificáveis, outras menos, que não cabe aqui examinar. Lembrar, no entanto, é essencial, se não queremos repetir os erros passados. Participei, por algum tempo, da Comissão de Reforma Administrativa estabelecida pelo governo em 1985, e já então era possível ver as dificuldades de ordem conceitual que vinham associadas ao projeto de reforma administrativa, e que perdurariam, nos anos seguintes, ao lado de outras, de ordem política e econômica. Se pudermos, agora, pelo menos clarificar nossas idéias, quem sabe nossas chances serão melhores nos anos que nos esperam.

A principal dificuldade conceitual com o projeto da reforma administrativa, desde seu início, foi que ela foi sempre pensada como uma reforma dos meios, e não dos fins. Uma reforma pensada a partir dos fins teria que tomar como ponto de partida os grandes objetivos nacionais. Quais as metas que se pretende atingir? Levar alimento, saneamento, saúde, educação básica e transportes adequados, para a população? Melhorar o sistema de produção e distribuição de energia elétrica, ou de produção de aço? Melhorar a pesquisa científica? Tirar as universidades do atoleiro? Para cada uma delas, há que examinar que estruturas administrativas o governo possui e como ajustá-las para este fim. Quem deve fazer isso não são os especialistas em administração, não é um conhecimento genérico que é necessário para isso, mas as pessoas mais competentes em cada uma das áreas específicas, que depois, naturalmente, buscarão o apoio técnico de que necessitem.

Foi totalmente impossível fazer chegar essa idéia, aparentemente tão simples, à Comissão da Reforma Administrativa criada em 1985. Formada em grande parte por pessoas oriundas do antigo DASP, vigiada de perto pelo "lobby" do funcionalismo público, ela se concentrou

quase que exclusivamente nos aspectos formais da administração, que só interessam aos burocratas e administradores: planos de carreira, sistemas de classificação de cargos, efetivação dos tabelados, estatuto do funcionalismo, e coisas semelhantes.

O grande falso problema que parecia concentrar a preocupação de todos era a vasta diversidade de situações funcionais dos empregados do Governo, que não cabem em um plano simétrico e bem organizado. Como se belos organogramas servissem para algo além da estética, e como se os modernos sistemas de computação eletrônica não estivessem aí, justamente para permitir o controle da diversidade e da complexidade. Não faltou quem sugerisse que a informatização da Administração Pública seria a solução de tudo. Não há dúvida de que os computadores são essenciais, mas existe sempre o risco, com nosso pobre "software", de comandar as máquinas por programas simplórios e depois fazer com que a realidade se amolde a eles, ao invés de seguir o caminho inverso. No fundo, a velha mentalidade do DASP, que ainda não vê que não há nenhuma razão pela qual um professor universitário, um agente da polícia federal, um médico sanitarista e um funcionário do Ministério da Justiça tenham que estar em um mesmo quadro funcional, e submetidos às mesmas regras de salário, contratação, avaliação do desempenho e promoção funcional.

A outra obsessão eram as empresas estatais. Assim como a grande quantidade de entidades públicas de direito privado criadas nos últimos anos, da EMBRAPA, FINEP, IBGE e Correios às centenas de fundações privadas ou semi-privadas, estabelecidas à margem das universidades públicas para o desenvolvimento de projetos de pesquisa e a atração de fundos de pesquisa. O que se dizia era que elas escapavam às normas usuais do DASP e do Tribunal de Contas, que cada qual fazia seu próprio plano de cargos, e que os salários que pagavam escapavam às normas gerais, abrindo espaço à corrupção. Como se não fosse exatamente para fugir à rigidez do controle centralizado que estas instituições tenham sido criadas. Como se a tradição brasileira não tivesse sido sempre, desde os anos 30, a de o governo colocar sob o regime centralizado tudo aquilo que não quer que funcione, e dar um regime especial, adaptado a seus fins, aos setores onde resultados sejam indispensáveis e urgentes, na área econômica e financeira acima de tudo. Como se corrupção também não existisse na administração direta, nos trens da alegria, nas nomeações sem concurso,

licitações públicas de cartas marcadas, tudo sempre (ou quase) de acordo com as leis.

De tempos em tempos, surge a idéia de que as coisas ficaram sem controle, e de que está na hora de centralizar novamente (quem se lembra de que a palavra "autarquia" servia para designar um setor autônomo da Administração Pública, antes de passar a significar exatamente o inverso?).

Agora parece que estamos novamente nos aproximando de um período destes. Como se estivéssemos ainda nos anos 30, como se já não fosse óbvio que um Estado produtor e prestador de serviços não pode ser organizado no formato tradicional do serviço público, como se os recursos administrativos e tecnológicos de que hoje dispomos não permitissem ao governo acompanhar, de forma global, os custos e o desempenho do serviço público, sem necessitar cair no formalismo da centralização "daspiana".

Um dos poucos projetos de 1985 que foram levados à frente foi a criação da Escola Nacional de Administração Pública, nos moldes da ENA francesa, e que hoje já participa da organização deste evento. A ENAP já está criada pela vontade do Executivo, mas as dúvidas sobre seu papel ainda persistirão por muito tempo. As pessoas que se dedicaram ao estudo da experiência francesa chamam a atenção para a monopolização das posições de poder pelas corporações de graduados de determinadas instituições, um fenômeno que certamente não desejamos para o Brasil. No caso da França, o prestígio das "Grandes Écoles" e suas tradições acadêmicas extremamente rigorosas asseguram, de qualquer forma, um recrutamento de alta qualidade dessas instituições, e garantem seus padrões. No Brasil, são os principais programas de pós-graduação das principais universidades que recrutam os melhores talentos e formam os melhores quadros, e é certamente lá, e não em uma escola isolada no interior da burocracia de Brasília, que a elite da Administração Pública brasileira do País deve ser recrutada. Em última análise, a tendência moderna parece ser, não o desenvolvimento de uma casta isolada e protegida de funcionários públicos, mas o da abertura do serviço público para o talento que se possa encontrar no setor privado e nas universidades, com mecanismos ágeis e flexíveis de transferência, requisição e salários competitivos. A ENAP, até prova em contrário, parece estar caminhando em sentido oposto.

A absorção do antigo Ministério da Administração pela Secretaria de Planejamento e Coordenação aponta, sem dúvida, no caminho certo, que é o da subordinação das questões administrativas às de política pública, substantivas. O que continua pouco claro, pelo menos para mim, é o papel que a própria Secretaria de Planejamento e Coordenação deve desempenhar ou desempenha dentro da estrutura do Estado.

Acredito já termos superado o tempo em que se acreditava que seria possível planejar a ação global do Estado, de forma integrada e científica, a partir de um centro único de decisão. Não só não existem conhecimentos técnicos para isso, como os fenômenos de governo são sempre de cunho político, respondendo a interesses fragmentados e exigindo constantemente negociações, decisões tópicas e o exercício da liderança. A experiência de todo o mundo, dos países socialistas aos do terceiro mundo, sugere que os órgãos de planejamento tendem, com freqüência, a se transformar em estruturas burocráticas pouco eficazes e com escasso poder de decisão, senão normalmente colocadas nas mãos dos ministérios financeiros e fazendários.

E aqui existe um paradoxo: é importante notar que os países que mais precisam do planejamento, como nós ouvimos antes do Doutor Paulo Villares, são exatamente aqueles que têm mais dificuldades de montar o seu planejamento. E são, exatamente, os pequenos países, os países homogêneos, os países onde os problemas são relativamente pequenos, que são capazes de montar sistemas de planejamento de previsão de longo prazo.

O saudável ceticismo que existe hoje sobre as funções de planejamento não vai ao ponto de negar que há atividades sobre as quais é indispensável ter uma visão de conjunto e de longo prazo, e que podem ser desincumbidas, seja pelo setor de planejamento, seja por setores específicos de determinadas áras do governo. Devem existir modelos energéticos que permitam identificar e prever potencialidades, necessidades de investimento e possíveis estrangulamentos, devem haver projetos de longo prazo de reorganização do espaço urbano, de ocupação de fronteiras e de preservação e recuperação do meio ambiente; devem haver metas realistas, apoiadas em dados demográficos e econômicos, para o encaminhamento dos problemas de educação básica e de saúde do País; devem haver modelos macroeconômicos que unifiquem e examinem a compatibilidade de todos os demais, e os

corporifiquem em propostas orçamentárias pluralistas seja a de desenvolver com competência esse tipo de análises, como balizamento das possibilidades e limitações das políticas públicas, para que tais análises possam, mais tarde, ser utilizadas pelo governo na determinação da ação dos respectivos ministérios. A força deste planejamento de longo prazo dependerá não somente da competência com que ele for feito, mas também, ou mesmo principalmente, da respeitabilidade e do prestígio que o setor de planejamento possa ter junto à sociedade como um todo. Por isso é importante que essas atividades não se desenvolvam simplesmente "para os ouvidos do Rei", não fiquem fechadas no âmbito do próprio governo, mas que impliquem um diálogo constante com os setores mais articulados da sociedade, de tal maneira que a possibilidade de que elas se am realmente ouvidas e atendidas possa aumentar.

Isso reforça, evidentemente, o que eu disse antes, que é importante que o Governo conte, nos seus órgãos de planejamento, nos seus órgãos técnicos mais elevados, com pessoas que tenham trânsito e diálogo com a elite intelectual, universitária e empresarial.

Não há dúvida, finalmente, de que todas as discussões sobre reforma administrativa e planejamento só farão sentido quando houver a decisão política de reduzir efetivamente a máquina do estado naquilo que ela tem de ineficiente, pesado e embrutecido pela acomodação e pela rotina. Não é que o Estado seja inerentemente ruim, e suas funções, dispensáveis. Existem coisas importantes que só o setor público pode fazer, e a experiência de muitos países mostra que ele pode fazê-lo bem. Com as notáveis exceções de sempre, não tem sido este, no entanto, o nosso caso.

Eu gostaria de, simplesmente, ficar por aqui e abrir espaço para uma discussão posterior. Muito obrigado.

EVERARDO MACIEL

O planejamento governamental em inúmeros países está sendo objeto de reestruturação, em menor ou maior escala, por força sobretudo da ampla discussão, que ora se faz, quanto ao papel do Estado nas sociedades modernas. Não é desarrazoado, portanto, dizer-se que

a crise do Estado repercute diretamente no planejamento governamental, que terá, por isso mesmo, que adaptar-se às novas circunstâncias e buscar novos arranjos operacionais.

O objeto desta intervenção, contudo, não será o planejamento governamental enquanto instrumento vinculado à administração das políticas públicas, mas especificamente a crise e as perspectivas do planejamento no Brasil.

Essa opção não significa dispensar o contexto internacional em que se inscreve a crise do planejamento brasileiro. Menos ainda abdicar da identificação de causas e possibilidades comuns que alcançam o instituto do planejamento, visto numa perspectiva abstrata e, forçosamente, mais abrangente. O que se pretende, enfim, é tornar o tema mais próximo dos objetivos deste Seminário.

A CRISE DO ESTADO BRASILEIRO

Analogamente ao que ocorre em outros países, a crise do planejamento brasileiro guarda vínculos estreitos com as dificuldades vividas pelo Estado. Neste radicam problemas, impasses e questionamentos, que combinados refletem, por certo, uma das maiores crises de nossa história republicana.

Um exame, ainda que superficial, da crise do Estado brasileiro reclama, desde logo, que se estabeleçam algumas hipóteses que possibilitem melhor compreender o quadro atual e extrair algumas ilações quanto aos requisitos mínimos para suplantar as dificuldades.

A primeira delas diz respeito à própria natureza do Estado brasileiro. Ao longo da história, conseguimos erigir um Estado como fonte constitutiva da Nação. Dele promanaram as instituições públicas, os partidos políticos, a organização da sociedade etc. A própria Federação não representou – ao contrário, por exemplo, do que ocorreu nos Estados Unidos – a convergência dos interesses e objetivos comuns das entidades que a integram. Significou, apenas, o propósito do governo central de garantir a integridade territorial do País.

Desde o império até hoje, os projetos governamentais têm, como objetivo comum, o desenvolvimento da Nação, com base exclusiva-

mente na ação estatal. Nesses projetos, a Nação é manifestamente caudatária do Estado, reservando-se à Sociedade um papel tão-somente ancilar. Por isso mesmo, entre a Sociedade e o Estado estabeleceu-se um fosso profundo que conspira abertamente contra o efetivo exercício da cidadania. Somos uma Nação de súditos e não de cidadãos.

O Estado converteu-se, assim, em demiurgo, fonte de todas as esperanças, pai e patrão, capaz de produzir o bem e o mal, prover o bem-estar e punir a contravenção. De resto, igualmente distribui favores fiscais, intervém diretamente na atividade produtiva, regulamenta a prática dos esportes competitivos, autoriza o funcionamento de postos de gasolina etc, etc, etc. "Fora do Estado", observava o General Golberi do Couto e Silva, "não há salvação".

A segunda hipótese se relaciona com a evolução recente do processo de desenvolvimento brasileiro.

No perioido 1950-80, o País experimentou um extraordinário crescimento, traduzido em taxas médias de 7% a.a. Esse surto de desenvolvimento possibilitou uma ampla modernização do parque produtivo e a expansão de inúmeros setores. Nada obstante, em razão certamente do próprio ritmo de crescimento, houve um aprofundamento das desigualdades sociais e regionais, ademais da geração de bolsões de pobreza absoluta.

Na década de 80, todavia, a trajetória de crescimento sofreu uma grande inflexão. As taxas médias de crescimento anual caíram para 2,8%, o que, em boa medida, se explica pelo retraimento da poupança externa e pelos desequilíbrios nas finanças públicas.

Houve, em conseqüência, uma brutal redução nos investimentos governamentais – o que é particularmente significativo em um país onde o setor público tem uma expressiva participação na economia – e uma desproporcional aceleração inflacionária, cujos efeitos perversos incluem, destacadamente, a inibição dos investimentos privados no setor produtivo, a desorganização da economia e o confisco de renda da população mais pobre.

A crise fiscal resultou, igualmente, no aviltamento dos serviços

sociais básicos e na impossibilidade de atender expectativas recalcadas no período precedente.

Tais fatos produziram uma sensação– real, sem dúvida – de empobrecimento coletivo. A utopia nacional esbarra em circunstâncias extremamente desfavoráveis. Não há como dar curso aos anseios da maioria esmagadora da população, quanto à melhoria da qualidade de vida e às perspectivas de ascensão social. Gerou-se, por conseguinte, um clima generalizado de pessimismo.

O desaguadouro natural dessas inquietações seria o Estado, mercê do proeminente papel que sempre exerceu no tecido político, econômico e social do País. De mais a mais, essa reação contra o Estado se compadece com a vaga liberalizante que prospera vigorosamente em todo mundo.

O clamor anti-estatal, por outro lado, assume dimensão maior à proporção que alcança as instituições públicas, o patrimônio jurídico, a classe política etc. É essa uma razão, entre outras, que esclarece certos fenômenos eleitorais, caracterizados pelo surpreendente êxito político de candidatos que se apresentam à margem das estruturas partidárias tradicionais.

O descrédito das instituições concorre, decerto, para ampliar o preocupante processo de anomia que tem lugar na sociedade brasileira, marcado por uma sistemática recusa ao cumprimento da lei, tendo por pretexto sua ilegitimidade ou a falência da autoridade na aplicação das normas jurídicas. Essa tendência é reforçada pelas seguidas denúncias de corrupção, sem que se proceda à desejável punição dos culpados, afora as flagrantes evidências de um Estado assaltado pelo fisiologismo e pelo clientelismo.

A anomia adquire tamanha gravidade que já se constata a existência de "áreas de exclusão", que infirmam a ordem jurídica, estabelecendo um estatuto autônomo de convivência. Certas favelas do Rio de Janeiro constituem notórios exemplos dessa situação.

Outra manifestação do processo de anomia é o crescimento desmensurado da evasão fiscal, implicando uma contínua queda da carga tributária líquida e, por via de conseqüência, das receitas fiscais.

Mesmo sabendo que a evasão é apenas uma das causas dessa queda, não é demais salientar que a carga tributária líquida caiu de 17% do PIB, no início da década de 70, para cerca de 8,5% nos últimos anos.

Além disso, a economia subterrânea – outra forma de escapar-se ao controle do Estado – tem assumido uma dimensão inaudita. Estudos realizados no âmbito do governo e da universidade atestam que a economia informal, hoje, representa 20 a 30% do PIB.

Dito de outra forma, a crise econômica constitui explicação plausível não apenas para a intensa reação contra o Estado, mas também para a prevalência de um processo de decomposição dos valores éticos.

UMA BREVE HISTÓRIA DO PLANEJAMENTO BRASILEIRO

Em meio a essas inquietações e perplexidades, uma questão aflora naturalmente: o País não tem um projeto que possa apontar uma saída para a crise e fixar, com alguma margem de certeza, parâmetros que irão balizar o futuro próximo. Há uma generalizada convicção de que falta um rumo para a Nação. Um projeto de desenvolvimento, enfim, que permita à sociedade antever, em horizonte razoável, caminhos para retomada dos investimentos e afastar, de pronto, o perigo de convulsões sociais.

É oportuno lembrar o episódio, narrado por Lewis Carroll, em "Alice no País das Maravilhas". A personagem principal volta-se para o gato, seu eventual conselheiro, e indaga: "que caminho devo tomar?". O gato, presto, contrapõe: "para onde você quer ir?". Alice responde: "não sei". O gato, então, fulmina: "tome qualquer caminho!".

O País, de certa forma, reproduz a hesitação de Alice. Paradoxalmente, quanto mais se requer a ação planejada é precisamente quando se abdica da utilização desse instrumento.

Planejamento significa, nessas circunstâncias, a ordenação do processo de desenvolvimento. A adoção de um procedimento técnico, contínuo e sistêmico com vistas à tomada de decisões governamentais. A escolha racional e democrática do futuro, compatibilizando

meios e fins, com as condicionantes de menor custo possível e de máxima eficácia. O esforço para enfrentar riscos e incertezas na forma mais acertada. A hierarquização dos objetivos e recursos. A compreensão da realidade enquanto ferramenta para eleição das prioridades. A opção por regras adaptativas que permitam a convivência com contradições e mudanças.

Temos uma longa tradição de planejamento, que remonta a 1890, quando o Governo, com base no Decreto nº 524, fixou um plano geral de viação.

Já em fins do século XIX, desequilíbrios internos levaram o Governo a adotar uma série de medidas consubstanciadas no Plano de Recuperação Econômico-Financeira, idealizado por Joaquim Murtinho, então Ministro da Fazenda.

Contudo, somente a partir de 1939 o País passou a incorporar, de forma mais sistemática, o planejamento à prática administrativa, após algumas tentativas limitadas a aspectos bastante específicos da realidade nacional.

Costuma-se considerar como o primeiro instrumento de planejamento governamental o Plano Especial de Obras Públicas e Reaparelhamento da Defesa Nacional (1939-1943) concebido pelo DASP. Em 1943, suas metas foram revistas e atualizadas pelo Plano de Obras e Equipamentos (POE), previsto originalmente para o qüinqüênio 1944-1948, sendo contudo extinto em 1946. Mais abrangente foi a tentativa seguinte – o Plano SALTE (Saúde, Alimentação, Transportes e Energia), programado para o período de 1948-1950.

Com base em sugestões e projetos formulados pela Comissão Mista Brasil-Estados Unidos, foi editado, em 1951, o Plano de Reaparelhamento e Fomento da Economia Nacional, numa perspectiva qüinqüenal, compreendendo investimentos em indústrias de base, transporte, energia, frigoríficos e agricultura.

No perioido 1957-61, foi executado o Plano de Metas do Governo Juscelino, objetivando, basicamente, a expansão da infra-estrutura e o desenvolvimento de novos setores industriais. Seus mais notórios resultados foram a implantação da indústria automobilística nacional e a construção de Brasília.

A partir de 1961, paralelamente à elaboração e tentativa de implantação de planos econômicos, se intensificaram os esforços visando à institucionalização do sistema nacional de planejamento. O pressuposto era de que o planejamento deveria ser praticado como processo contínuo por todos os órgãos da administração pública. À luz de diretrizes emanadas de um organismo central, seriam elaborados planos setoriais, programas e projetos, articulados entre si e voltados para a consecução dos objetivos globais.

Constitui marco significativo da história do planejamento, a instituição, em 1961, da Comissão Nacional de Planejamento (COPLAN), agência que teria como finalidade assessorar o Presidente da República em matéria de planejamento, além de promover a coordenação dos órgãos setoriais e regionais de planejamento.

A renúncia do Presidente Jânio Quadros coincidiu com a instalação da COPLAN. Adotado o regime parlamentarista, a COPLAN teve suas atribuições alteradas. Com a criação do cargo do Ministro Extraordinário do Planejamento, em setembro de 1962, a COPLAN foi reduzida à condição de instância exclusivamente técnica.

Para o período 1963-1965, foi elaborado o Plano Trienal, que, em verdade, não prosperou, em razão das descontinuidades administrativas que imperaram no regime parlamentarista, culminando com sua própria extinção.

É importante salientar que, no bojo da reforma administrativa de 1963, foi suprimido o cargo de Ministro Extraordinário do Planejamento, transferindo-se sua competência para a Coordenação do Planejamento Nacional, órgão colegiado diretamente subordinado ao Presidente da República.

Durante o regime militar, o planejamento governamental foi revigorado, a partir do restabelecimento do cargo de Ministro Extraordinário para o Planejamento e Coordenação Econômica, com a incumbência de dirigir e coordenar o Plano Nacional de Desenvolvimento Econômico, além de responder pela concepção e execução do Orçamento Geral da União e das entidades estatais.

A primeira iniciativa de planejamento, àquela época, foi o Programa de Ação Governamental - PAEG, que constituía, de fato, uma resposta pragmática às dificuldades enfrentadas pelo Governo. Nada obstante, traduzia, **vis-à-vis** o Plano Trienal, uma maior integração das políticas fiscal, monetária, cambial, creditícia e salarial. Na Administração Castelo Branco, foi elaborado, também, o Plano Decenal (1967-1976), que, entretanto, jamais passou de um conjunto de relatórios, estudos e recomendações.

Com efeito, o Governo Costa e Silva o substituiu, de imediato, pelo Programa Estratégico de Desenvolvimento - PED (1968-1970), o que interpretava o desejo da nova administração de fixar uma imagem autônoma. Suas prioridades eram a reforma administrativa, a adoção de um modelo de desenvolvimento auto-sustentado e a execução de uma estratégia de combate à inflação centrada no controle de custos.

No Governo Médici, o Programa de Metas e Bases para a Ação de Governo (1970-1971) buscava um sentido mais abrangente do desenvolvimento, alentado pelos ventos do "milagre brasileiro". Ainda naquela administração, o I Plano Nacional de Desenvolvimento - PND (1972-1974) dá continuidade ao Programa de Metas e Bases, mantendo a postura grandiloqüente e elegendo como grandes objetivos nacionais: incluir o Brasil, no espaço de uma geração, na categoria das nações desenvolvidas; duplicar, até 1990, a renda per capita do Brasil; e assegurar, em 1974, um crescimento anual do PIB entre 8 e 10%. O I PND era uma representação inequívoca da idéia que prosperava à época, segundo a qual o Brasil deveria ser entendido como "potência emergente".

A Administração Geisel adota o II PND como marco balizador de sua ação administrativa, tendo como pressuposto o "binômio indissolúvel do desenvolvimento e da segurança". Representa, certamente, o mais estruturado e, talvez, o mais efetivo plano governamental de nossa história administrativa. Sua estratégia pretendia ajustar a estrutura econômica à crise do petróleo, consolidar uma sociedade industrial moderna e competitiva, promover a expansão dos programas de infra-estrutura energética, apoiar a política de ciência e tecnologia, integrar o Nordeste à economia nacional, ocupar produtivamente a Amazônia e o Centro-Oeste, conquistar mercados externos e implementar uma política social que objetivasse a articulação entre emprego e salário, a valorização dos recursos humanos, a execução de projetos urbanos para

a população carente e a suplementação da renda, poupança e patrimônio.

Malgrado certos insucessos – sobretudo na política de ajustamento interno às dificuldades que permeavam a economia internacional – há um consenso quanto aos méritos do II PND, principalmente no que concerne à implantação de grandes investimentos em indústrias de base (bens de capital e insumos básicos), possibilitando um significativo avanço no processo brasileiro de industrialização.

Após o II PND, o processo de planejamento sofreu uma drástica interrupção. Não é fora de propósito dizer-se que o III PND (1979-1984) e o I PND da Nova República tornaram-se meras peças retóricas, sem qualquer compromisso com a execução. A rigor, uma pantomina que serviu, apenas, para desabonar ainda mais o planejamento nacional.

Nesse contexto, cresceram as reações contrárias à ação estatal de cunho intervencionista e, por extensão, à ação planejada, no equivocado entendimento de que tais práticas se confundem.

A hostilidade ao planejamento foi, além disso, alimentada pelo ressurgimento de uma intensa atividade política que procurava corrigir o déficit democrático nacional. A sociedade e os políticos, em particular, passaram a criticar sistematicamente o estamento tecnoburocrático, vinculado ao planejamento, na presunção de que os males do regime autoritário estavam invariavelmente a ele associados. A tecnoburocracia converteu-se no leviatã que deveria ser erradicado da cena político-administrativa do País.

A descontinuidade do processo de planejamento coincidiu, igualmente, com a aceleração da crise econômica e a debilitação do Estado enquanto agente produtor de bens e serviços. Os problemas conjunturais passam a ter uma indisfarçada prioridade.

AS VÁRIAS CRISES DO PLANEJAMENTO

Tais circunstâncias geraram uma profunda crise no planejamento, sacrificando qualquer perspectiva de médio e longo prazos.

Essa crise, vista em sua globalidade, é, em verdade, múltipla,

porque enfeixa uma crise de credibilidade, uma crise de ansiedade, uma crise técnica e uma crise conceptual.

A crise de credibilidade está embasada, primeiramente, na falta de legitimidade política. O longo absenteísmo eleitoral produziu um fosso profundo entre a população e o governo. O Congresso Nacional, sancionado pelo voto popular, vê com desconfiança as decisões governamentais. As instituições intermediárias, novos atores no cenário político nacional, reagem duramente contra tudo aquilo que traz a mais leve suspeita de autoritarismo – a exemplo das proposições emanadas do planejamento impositivo.

Há, também, um inequívoco descrédito quanto ao poder mítico do Estado em promover a transformação social. De fato, cada vez mais torna-se patente a incapacidade de o Estado responder às demandas sociais, haja vista uma insuperada crise fiscal.

Isto posto, já não se acredita no planejamento, porque em verdade não se crê no Estado.

A crise de ansiedade decorre da incapacidade de enfrentar, com serenidade, a magnitude e a premência dos problemas de curto prazo. Não há tempo para formulação de caráter prospectivo. A regra consiste em concentrar-se no aqui e agora. As decisões devem ser de natureza exclusivamente sazonal, fazendo prevalecer a razão míope.

Não é demais lembrar que o Plano Cruzado e seus sucedâneos caminharam a passo trôpego, exatamente porque não se previu o natural desdobramento de medidas de efeito meramente temporário, a exemplo do congelamento de preços. Isto para não falar de algo mais ambicioso, como a formulação de um projeto de desenvolvimento abrangente.

Uma crise conjuntural na produção de álcool combustível já enseja uma revisão na oferta de automóveis, pondo em risco projetos de longo alcance, encampados pelos consumidores.

Não que se deva minimizar o rigor da conjuntura – mormente em contexto de profundas incertezas no mundo econômico – contudo, é preciso lembrar que as soluções para os problemas atuais podem resi-

dir na construção de um plano de médio e longo prazos, que sinalize o futuro e explique o presente.

A crise tem, também, sua dimensão técnica. Os planos revelam uma freqüente incoerência entre os objetivos estabelecidos e a insuficiência dos meios mobilizados. Esse distanciamento ganha evidência palmar quando se presume capacidade resolutiva do Estado em setores onde sua ação é praticamente nula ou, no máximo, indicativa.

Contribui, para essa crise técnica, uma reiterada negligência em relação ao controle e acompanhamento dos planos. Inexiste uma avaliação sistemática dos programas. Por isso mesmo não se cogita de revisão dos planos que rapidamente se tornam obsoletos e, conseqüentemente, ineficazes.

Conquanto nos últimos anos tenham se convertido em simples quimera, à vista de uma inflação que rapidamente corrói as despesas fixadas, os orçamentos revelam uma flagrante dissintonia com os planos. Sua elaboração tem curso autônomo, guardando relação apenas com a execução em exercícios precedentes.

Há, por fim, uma crise conceptual no planejamento. Suas estruturas organizacionais não são suficientemente claras quanto às diversas categorias que o integram. Por exemplo, quais os limites, interfaces e vinculações do planejamento regional com os planejamentos setoriais ou com o planejamento econômico ou, ainda, com o planejamento social? Como interrelacionar essas categorias com vistas à administração do desenvolvimento?

Aparentemente, trata-se de mera questão nominalista. Não é verdade, todavia. À guisa de ilustrar esse ponto de vista, tomemos o caso de planejamento regional. Na história da administração pública brasileira, cuidou-se sempre de escoimar o planejamento regional do conjunto que encerra as demais categorias de planejamento, no entendimento de que deve ser conferida uma atenção especial – e infelizmente autárquica – aos problemas regionais.

O planejamento regional, com base nessa hipótese, ficou jungido exclusivamente às regiões periféricas. Estabeleceu-se, assim, um dualismo operacional, porquanto o planejamento nacional, **soi disant**, passou a voltar-se para o desenvolvimento das regiões centrais. Os pro-

gramas regionais assumiram, em decorrência, caráter estritamente residual e compensatório. Essa relação conflituosa finda, lamentavelmente, penalizando as regiões mais pobres.

Não se trata de semantizar o problema. Todavia, é indispensável que se reveja o posicionamento do planejamento regional no arcabouço geral do planejamento. Todo projeto, é óbvio, tem endereço. Produz rebatimentos locais. Não há como dissociar a ação regional das demais políticas públicas. A preferência, portanto, deve ser em favor da regionalização do desenvolvimento nacional, contrariamente à opção por programas regionais de desenvolvimento, de extração autárquica. Análogo entendimento se aplica à revisão do papel exercido pelos organismos regionais de desenvolvimento.

De forma genérica, deve-se proceder à segregação e subseqüente articulação entre as categorias analíticas (planejamento econômico, planejamento social, planejamento regional, planejamento ecológico etc.) e as categorias operacionais ou setoriais.

As políticas econômica, social, regional, ecológica etc. deverão inspirar a concepção, através de métodos interativos, e orientar a avaliação, em uma etapa posterior, dos projetos que, por conveniência operacional, são agregados em setores (energia, comunicação, transportes, habitação, saneamento, saúde, educação, agricultura, indústria, turismo, etc.).

O FUTURO DO PLANEJAMENTO

Não se deve, é claro, sacralizar o instituto do planejamento. Entretanto, os sintomas cada vez mais fortes de uma crise, que atinge o Estado, a economia, a Sociedade e, até mesmo, as instituições políticas, exigem um esforço para que se esboce um projeto nacional de desenvolvimento, que consiga conciliar expectativas com escassez de recursos, urgência de soluções com visão prospectiva, realismo com flexibilidade. Projeto assentado em uma ampla reforma do Estado de cunho modernizante, que possibilite recompor aquela situação a que se referiu Alain Touraine, quando qualificou o Estado brasileiro como o mais moderno da América Latina e, por certo, do Terceiro Mundo.

Esse projeto deve cuidar, desde logo, de oferecer soluções voltadas para remoção das grandes restrições ao desenvolvimento brasileiro. Designadamente:

(a) recuperação da poupança interna, mediante incentivos ao crescimento da poupança privada e eliminação do déficit fiscal – envolvendo corte de despesas (maior eficiência da máquina governamental, combate sem tréguas à corrupção, privatização de empresas estatais e concentração das atividades públicas em funções típicas de governo) e expansão das receitas (combate à sonegação, elevação da carga tributária em setores subtaxados e eliminação de incetivos e subsídios, ressalvados aqueles indispensáveis a um programa racional de intervenção pública);

(b) recuperação da poupança externa, o que requer uma postura favorável ao ingresso de capital estrangeiro de risco e uma renegociação da dívida externa segundo critérios de mercado e respaldada pelo apoio político dos governos dos países credores, o que, a propósito, somente logrará êxito se houver a firme disposição de programar e executar um plano coerente de ajustamento interno;

(c) integração do Brasil à economia internacional, rompendo a clássica tendência brasileira de insularidade econômica, tendo em conta que, neste exato momento, se formam importantes blocos comerciais em todo mundo;

(d) correção das distorções existentes na distribuição pessoal, funcional e regional da renda, como condição fundamental à consolidação do mercado interno e à atenuação dos dramáticos conflitos distributivos que se constatam no País;

(e) revisão diferenciada do papel do Estado na economia, o que significa dizer que o setor público deve abrir espaço à participação da iniciativa privada naquelas áreas em que sua atuação é reconhecidamente mais ágil e eficiente, ainda que atentando para a especificidade de determinadas regiões que reclamam a intervenção estatal como requisito para instalar-se um processo de desenvolvimento auto-sustentado;

(f) controle da inflação, a partir de uma consistente combinação

de políticas fiscal, monetária e de rendas, a par de medidas que revertam as expectativas inflacionárias e enfrentem, com determinação, o inercial do processo.

É indiscutível que essas restrições abrigam amplas interrelações, daí porque as medidas visando a removê-las devem ser sincrônicas e integradas.

O projeto de desenvolvimento, igualmente, deveria prescrever a execução de medidas, contidas nas seguintes linhas programáticas:

(a) retomada dos investimentos em infra-estrutura;

(b) expansão dos serviços sociais básicos;

(c) eficientização permanente da economia;

(d) intensificação do uso e exploração de áreas periférias;

(e) preservação do patrimônio ecológico.

Esses pontos têm o propósito apenas de servir de roteiro básico e, por conseguinte, ilustrativo da abrangência e escopo de um projeto nacional de desenvolvimento que consiga superar a persistente crise que está afligindo o País. Elaborá-lo é, seguramente, matéria bem mais complexa e árdua.

Por outro lado, não há como desconhecer que surgem realidades novas, após a promulgação do novo texto constitucional. De fato, pela primeira vez, o planejamento é previsto na Constituição brasileira. O art. 21, inciso IX, inclui na competência da União a responsabilidade pela elaboração e execução de "planos nacionais e regionais de ordenação do território e de desenvolvimento econômico e social". Já o art. 43, ao tratar das regiões geoeconômicas, retoma a idéia dos planos regionais, como partes integrantes dos planos nacionais de desenvolvimento econômico e social. Por fim, o art. 165, § 4º, estabelece a exigência de que os "planos e programas nacionais, regionais e setoriais" sejam elaborados em consonância com o plano orçamentário plurianual.

A primeira vista, parece certo que a inserção do planejamento na

Constituição elevou seu status na administração pública. Raciocínio generoso, mas certamente ingênuo. É que temos uma longa tradição de converter em letra morta a norma constitucional. De qualquer forma, é preferível assim. Ao menos, há a possibilidade de que tudo venha a ter êxito, desta feita sob o patrocínio da Constituição, o que faz ressaltar o caráter emblemático dessa novidade.

Mais importante que isso é a convicção de que há um novo balanceamento de poder nas relações entre o Executivo e o Legislativo, posto que vivemos em um regime que passou a ser denominado "presidencialismo congressual". O plano não apenas requer a aprovação do Congresso Nacional, mas sobretudo resultará de uma elaboração compartida entre o Executivo e o Legislativo.

Nesse sentido, temos ainda uma longa estrada a trilhar para que se previnam situações análogas ao impasse recentemente verificado na aprovação da lei orçamentária relativa ao exercício de 1989. Até que se apague a memória de um regime que oferecia privilégios imperiais ao Executivo, haveremos de nos defrontar com inúmeras dificuldades que exigirão exercícios fecundos de engenharia política para superá-las.

Além disso, é necessário que o planejamento ceda lugar à razão dialógica, que reclama a necessidade de participação de setores organizados da sociedade na elaboração e avaliação dos planos, sem concessões, todavia, a pressões corporativistas. Felizmente, já não é mais o tempo do planejamento imperativo, intrinsecamente ligado à idéia de um Estado onisciente e onipotente.

De resto, é reforçar o entendimento de que o plano constitui não só o azimute que permite orientar a ação do Estado e da Sociedade, mas a expressão democrática da vontade nacional. Caso contrário, caminharemos todos como os cavalos a que se referia Elias Canetti: "cavalos que não se alimentam de feno, mas do ruído do seu próprio galope".

Era o que eu tinha a dizer.

LEONIDES ALVES DA SILVA FILHO

Na verdade, observa-se muito claramente que o objetivo central deste encontro é tentar examinar até onde a administração pode ser um instrumento efetivo de agilização e execução de programas de desenvolvimento, e até onde ela vem se constituindo em um ponto obstaculizador, pela incapacidade operacional de dar respostas para que os programas sejam efetivamente executados. O próprio tema nos parece que provoca uma certa meditação, induz um tipo de raciocínio lógico, a administração para o desenvolvimento. Evidentemente, deixa claro que a administração é mero instrumento de algo mais importante para a sociedade e para o País como um todo, que ē o desenvolvimento. O que se buscaria não seria o desenvolvimento, sendo a administração um instrumento de operacionalização.

O que se vem observando na prática é que o conceito de desenvolvimento é pouco trabalhado. Fala-se muito em crescimento, que guarda intensa correlação com modernização, e modernização de uma economia nem sempre significa bem estar para a comunidade, porque pode representar simplesmente riqueza para um grupo menor. Enquanto isso, o conceito de desenvolvimento significa transformações estruturais que conduzem, por inovações, uma sociedade a passar de etapas inferiores para superiores, com mudanças efetivas no padrão e na qualidade de vida; acreditamos que aí nós teríamos desenvolvimento. E, evidentemente, como nós estamos trabalhando, as inovações tendem a provocar modificações rápidas na sociedade. E aí surge o estrangulamento. Nem sempre um instrumental político, institucional, organizacional e administrativo tem condições de atender à velocidade de operacionalização desse progresso.

Planejamento é entendido como instrumento de antecipação, como instrumento de projeção de tendência, com base num conhecimento. E ver como seria essa tendência se nós não interferíssemos sobre ela. E através de algumas medidas nós temos condições de interferir para mudar essa tendência, chegando a objetivos pré-estabelecidos, ou a metas pré-definidas. Nesse conceito, no nosso País, nós poderíamos dizer com muita tranqüilidade que o instrumental de planejamento é relativamente recente. E, se o instrumental de planejamento é relativamente recente, ele começou a ser aplicado no plano econômico. No plano institucional e administrativo, ele praticamente nunca foi aplicado. Se não vejamos. Existe, e nós comprovaremos com muita

facilidade, uma dicotomia entre planejamento e execução. Se nós analisarmos 99% dos planos nacionais e regionais de desenvolvimento, nós não vamos encontrar um capítulo de diagnóstico institucional. Como é que está a estrutura da administração para atingir os objetivos e as metas? Como é que estão os seus recursos humanos? Quais são os estímulos a esses recursos humanos? Quais são os planos de carreira? Quais são os sistemas de acesso? Qual é o tipo de pessoal requerido para operacionalizar os programas? Não existe. A concepção era, e ainda é, de certa forma, de que os planos são quase auto-executáveis. Um grupo de elite elabora um plano que, fundamentalmente, é econômico, põe na mesa e diz: executa-te plano! E o plano sai executando-se. Evidentemente, há uma ausência absoluta de especialistas em administração, isto é, de pessoal, que manipule técnicas de desenvolvimento e técnicas de administração, não sobre o enfoque de mera racionalização, mas sobre o enfoque de antecipação, ou seja, de planejamento. Nesse momento, o planejamento institucional e administrativo estaria na equipe interdisciplinar de planejamento, a qual alertaria para o fato de que determinados objetivos e metas não deveriam ser selecionados, estabelecidos ou fixados porque a administração atual e a potencial não teriam capacidade de resposta.

Evidentemente essas coisas não ocorrem ao acaso. A administração é uma ciência social, está dentro de um processo cultural e todo processo cultural é um processo lento por definição. Daí porque essa dicotomia entre o planejamento fundamentalmente econômico e o instrumental adjetivo para a operacionalização do planejamento vem provocando um hiato, um descompasso permanente e constante, entre a administração e o desenvolvimento. Observa-se, além disso, que, de uma forma ou de outra, nos últimos 60 anos a nossa administração passou por uma transformação muito grande, avançou bastante. Alguns estudiosos afirmam que, até 30, com a chegada de Vargas ao poder, nós tínhamos fundamentalmente uma administração de polícia, de organização, de manutenção da ordem. Com a chegada de Vargas começaram alguns ensaios no sentido de racionalziação da administração. Surge o DASP em 38. É verdade que muito concentrado nos meios, em pessoal, material, promoção, dentro de um enfoque de operacionalização.

Intencionalmente eu estou concentrando a minha exposição na área de administração, embora tenha também uma tendência de distorcer para a área de planejametno econômico, porque os colegas que

me antecederam abordaram com muita propriedade os aspectos de planejamento, etc. Mas, a gente observa que, em dado momento, mesmo no governo de Getúlio, algumas ações administrativas começaram a ser voltadas para a execução de coisas, para objetivos. No seu segundo mandato surgiu a Petrobrás. Ela foi instituída com a finalidade de executar determinadas metas e cumprir determinados objetivos. Começa a surgir, para alguns especiaistas, um início de administração voltada para o desenvolvimento, muito desordenadamente.

A partir de 63 ou 64, começou uma febre de descentralização. começaram a surgir as empresas públicas, as fundações, as economias mistas, a Embratel, Telebrás, etc., numa tentativa de fuga da burocracia e da rigidez institucional para executar coisas, porque a administração só existe para fazer coisas. Às vezes, em sala de aula, eu digo que a administração está a serviço do desenvolvimento e o aluno diz: Mas, professor, o senhor está colocando a gente a serviço da economia mista, o economista é mais importante. É que há uma distorção cultural de que desenvolvimento é econômico, quando na verdade, o desenvolvimento é global, é social, é político, é institucional e econômico também, embora muitas vezes seja o predominante, mas nem sempre o é. O que na verdade acontece é que a administração para o desenvolvimento começou a surgir meio desordenadamente nesse País, a partir de uma filosofia de fuga da rigidez. Esta instituição, a SUDENE, por exemplo, poderá ser no futuro estudada e entendida como típico modelo de administração para o desenvolvimento. Antes de se criar uma instituição, a autarquia, o Governo criou um grupo de trabalho que se chamou GTDN, Grupo de Trabalho para o Desenvolvimento do Nordeste, que realizou um diagnóstico, fez propostas, estabeleceu metas, definiu estratégias, estimou recursos para o Nordeste reduzir este hiato entre a região e as outras regiões. Depois que tudo isso foi feito, passou-se a examinar hipóteses alternativas institucionais que fossem flexíveis o suficiente para executar o programa de desenvolvimento. Entendeu-se na época que a Autarquia era a melhor alternativa, porque o conceito jurídico de autarquia implica autonomia administrativa e econômica. Depois é que o Governo, no seu desespero de controlar a inflação a qualquer preço, começou a controlar fundações instituídas pelo Poder Público, empresas públicas, instituições como a FUNCEP, por exemplo, que é uma fundação, dentro de um contexto rígido de orçamento e de controle do Poder Público, totalmente inflexível, às vezes, para operacionalizar determinados programas.

Eu acho que o grande objetivo desse encontro é que nós continuemos discutindoo desenvolvimento, o planejamento, muito bem abordado pelo Everardo, e até onde a administração pode ser um instrumento para o desenvolvimento. Não é possível mais, em 1989, a gente extinguir ministérios como o da Ciência e Tecnologia. Extinguir uma dezena de órgãos, assim, por um decreto, sem analisar, antes, até onde a Ciência e Tecnologia é fundamental para o desenvolvimento nacional. Extingue-se a instituição como se o órgão fosse uma instituição em si e não para fazer uma série de coisas. A parte substantiva do planejamento, ou seja, o que fazer, nem sempre é considerado para o dimensionamento da parte adjetiva do planejamento, ou seja, como fazer o reordenamento das ações.

A nova Constituição abre espaços para o planejamento, quando, no artigo 165, diz que o Governo fica obrigado a ter planos plurianuais de investimentos; e o Presidente eleito terá todo o próximo ano para elaborar o seu plano, que deverá terminar no primeiro ano do Governo seguinte. Diz também que os planos regionais de desenvolvimento são partes integrantes dos planos nacionais aprovados pelo Congresso Nacional. Cria mais um espaço, porque as instituições regionais como a SUDENE, SUDAM, SUDECO e SUDESUL, antes da nova Constituição eram verdadeiras aberrações jurídicas no ordenamento jurídico político brasileiro. Nós só temos três níveis de poder: federal, estadual e municipal. E até onde as entidades regionais de planejamento são instâncias de poder ou instrumentos catalizadores para operacionalização de programas de desenvolvimento. O artigo 43 da Constituição diz: "Para efeitos administrativos, a União poderá articular sua ação em um mesmo complexo geoeconômico e social, visando o seu desenvolvimento e à redução das desigualdades regionais". Ou seja, o legislador passa a reconhecer a importância do papel das instituições regionais de desenvolvimento, como articuladoras da ação governamental, e eu acredito que o conceito de articulação foi posto aí intencionalmente, não foi coordenação, porque dentro da técnica administrativa a articulação pressupõe liderança e não autoridade. A coordenação pode pressupor e pressupõe autoridade, poder de mando, enquanto a articulação não. Daí o porque nós estamos discutindo intensamente, na SUDENE, propostas alternativas para levar ao Congresso Nacional, sobre as melhores maneiras de institucionalização.

O processo de planejamento. Como estudioso do assunto, observo, por exemplo, que a SEMOR já está dentro do Ministério do Planejamento há muito tempo, com a função de modernizar a administração brasileira. E, evidentemente, se nós analisarmos a maioria dos planos, programas e projetos saídos da própria SEPLAN, a instituição máxima de planejamento nacional, nós não vamos encontrar definição de mecanismos operacionais. Como estudioso de universidade, eu diria que é uma clara sensação e uma indicação de que a SEMOR não participa daquele projeto ou programa. Mas não participa por quê? Porque não há ainda cultura. É um problema de opção e de se tornar cada vez mais clara a certeza de que as equipes de planejamento precisam, cada vez mais, ser interdisciplinares e de que o problema da sociedade não é só de modernização. Obsreve todo candidato a Presidente dizer: "Temos que retomar o crescimento". Eu preferiria dizer: "Temos que retomar o desenvolvimento". Foi afirmado aqui que, na década de 70, este País cresceu a uma taxa superior a 8%. O Nordeste cresceu a uma taxa superior à do Brasil, e a miséria do Nordeste aumentou muito mais. Critica-se a SUDENE por esse fato. Os críticos se esquecem de que o Nordeste é parte de um todo maior que é o País e que o esteio de desenvolvimento nacional se espalha necessariamente em todo o território nacional e que jamais se poderia ter leis especificamente para o Norte, Nordeste. Daí porque com Seminários dessa natureza, com o aporte da nova Constituição, essa necessidade da sociedade de discutir tais temas irá fazendo aflorar que os aspectos políticos, – entendendo-se políticos – aqui como processo decisório representativo de tomada de decisões –, os aspectos institucionais - hipóteses alternativas de situações jurídicas, mais ou menos flexíveis, de acordo com a exigência de maior ou menor flexibilidade, da operacionalização de um programa – os aspectos organizacionais – ou seja, o agrupamento de atividades afins em função de objetivos e metas a serem atingidas –, e os aspectos administrativos – quando se coloca o fator humano na organização e ela começa a se movimentar –, devem ser tratados não a posteriori, mas na fase de concepção dos planos, programas e projetos. A SEMOR e a FUNCEP, por exemplo, como órgão e entidade respectivamente, têm uma responsabilidade muito maior agora, porque operam sob a jurisdição de um mesmo ministério. É verdade, ministério sem um sistema nacional de planejamento, como disse o Everardo. A última concepção é de 1971, um decreto. Esse decreto considerava os organismos regionais assim: os organismos regionais participarão do sistema nacional de planejamento, onde couber". Vocês imaginam. E eu escrevi alguns artigos sobre isso. Não dizia quando cabe. Quem decide onde deve caber. Mas, mesmo esse Sistema Nacional de Planejamento está absolutamente desativado.

Quando eu falo em planejamento, evidentemente não estou falando em planejamento tecnocrático, dentro das salas. Nesse País, com o nível de aprendizagem democrática, não de democracia ainda, nós temos que chegar a um tipo de planejamento onde a ação do Governo seja o menos intervencionista possível e a mais orientadora possível, e onde os segmentos organizados da sociedade tenham condições de manifestar as suas necessidades; e cabe aos administradores tentar, através do conflito, chegar aos estados de acomodação e, se for o caso, de assimilação, a fim de que os objetivos e metas estabelecidos possam não ser aqueles que nós queiramos, mas que sejam evidentemente aquilo que a comunidade pretende.

Na verdade, em vinte minutos, a redução de um tema tão abrangente exige algumas irresponsabilidades acadêmicas. Mas, o sentido é exatamente esse e eu acredito que, na hora do debate, nós teremos a oportunidade de conversar um pouco mais sobre esses temas tão apaixonantes. Muito obrigado.

PLENÁRIO-QUESTÕES APRESENTADAS

JOSIVAL MONTEIRO DA SILVA, Associação das Mães Olindenses – Por que o Brasil não adota o modelo japonês de após guerra, voltando a administração pública para o desenvolvimento da educação, tecnologia e agricultura?

SIMON SCHWARTZMAN – Eu acho que essa pergunta, evidentemente, fascina todo mundo. Por que o Japão consegue fazer as coisas e a gente consegue fazer tão pouco? O que está errado entre nós e como é que eles acertam tanto? Eu não tenho a pretensão de poder responder a essa pergunta. Mas, eu gostaria de assinalar que um dos problemas fundamentais é que o Estado, em alguns países, consegue ter uma capacidade de ação e de fixação de objetivos e de metas, que o nosso Estado não consegue. O que a gente nota no Brasil, hoje em dia, e eu acho que isso é um fenômeno que se acentuou com muita dramaticidade depois da Nova República, é a grande debilidade do poder político ao definir objetivos e metas, inclusive confrontando a própria administração. Quer dizer, a máquina administrativa, em vez de ser um instrumento de execução de metas e objetivos, se transforma num obstáculo a essa execução. E isso leva a todo esse processo histórico brasileiro de tentar criar estruturas paralelas para contornar a rigidez da máquina administrativa. Eu acho que a preocupação que nós devemos ter é: como é que nós podemos colocar efetivamente a Administração do País, não a serviço dela mesma, não a serviço da sua própria manutenção, mas a serviço dos fins sociais, políticos e econômicos que o Brasil se propõe. Eu não tenho uma resposta fácil para essa questão. Quer dizer, não é que o Brasil escolheu não fazer o que o Japão faz, mas, evidentemente, faltam os meios adequados, a capacidade política, a vontade política de instrumentalizar isso.

CARLOS HUGO SOARES SAMPAIO, aluno da ENAP – A sugestão de recrutar o alto funcionalismo em escolas de pós-graduação apresenta um problema fundamental. Essas escolas enfatizam o cunho

teórico e a administração pública, talvez em maior grau, demanda senso prático e capacidade organizacional administrativa, o que os teóricos tendem a não apresentar. Nesse contexto, surge uma escola que oportuniza o aprendizado, prática fundamental, além de legalizar e democratizar a entrada dos pretendentes pelo concurso público. A questão é complexa, mas sucatear uma escola como a ENAP, em favor de um sistema que não funcionaria, não me parece uma decisão sábia.

SIMON SCHWARTZMAN – Eu acho que não propus sucatear a ENAP, existe um espaço para uma instituição de formação de funcionários públicos a nível federal e essa instituição, pelo que consigo entender, deveria proporcionar uma formação para aquelas funções mais genéricas que existem em todo o sistema público. As funções financeiras, as funções de controle, de acompanhamento, as funções que são chamadas tipicamente administrativas. É bastante fundamental entender que funções realmente substantivas devem ser executadas por quem tenha conhecimentos e competência específica na área substantiva. Quem faz planejamento econômico é o economista. Quem estuda sistemas educacionais é o especialista da educação. Quem mexe com saúde é médico.

Esse é um ponto fundamental. É uma grande discussão. A verdade é que esse argumento de que os centros de pós-graduação só formam teóricos é um argumento que não se sustenta. Não é verdade. É onde se forma competência. É tão ou mais democrático que uma escola centralizada, onde existe uma quantidade enorme de candidatos para um número pequeno de vagas. Porque existem dezenas de cursos universitários pelo País afora. A base de recrutamento é bastante ampla. E eu acho que o fundamental nessa discussão toda é que deve haver lugar para muita coisa e eu sou contra a tentativa de se criar no Brasil uma casta de administradores, como se criou na França. Não é só por causa da casta, é porque nós não vamos conseguir competência para isso. Mas acho que o fundamental, também, é que a administração pública seja comandada por pessoas cujo compromisso vital, cujo investimento da vida não seja a sobrevivência da máquina administrativa, mas seja a realização daqueles objetivos sociais e políticos que a Administração deve cumprir. Para isso, é importante que as pessoas que estejam nas posições de liderança possam sair e entrar, possam ir para o setor privado, etc. Acho que essa flexibilidade e essa

capacidade de atrair recursos humanos de competência em todos os setores do País é um elemento que deveria ser pensado de forma bastante intensa e, evidentemente, isso vai encontrar resistência no funcionalismo, que está muito preocupado com a sua própria preservação e manutenção enquanto categoria. Essa é uma tendência que deve ser enfrentada.

RICARDO MENEZES, Telebrás – Não cumprir horário não parece ser uma boa recomendação para o desenvolvimento. O que devemos fazer para cumprir o horário ou o horário não tem importância? O que é planejado deve ser cumprido? A Aços Villares cumpre o horário?

PAULO VILARES – Essa questão de cumprir horário ou não, eu entendo como sendo uma questão cultural. É uma questão de respeito ao próximo. Nas nações mais avançadas culturalmente a gente sente que os horários são cumpridos. Sejam eles de reuniões de trabalho, de reuniões culturais, teatro, seja o que for. No Brasil, na América Latina e em outros países, não se sente desta forma. Eu entendo como sendo um desrespeito o não cumprimento ao horário. Nós, dentro das empresas Villares, iniciamos, há 6 anos atrás, um programa bastante grande, internamente, que procura mexer com a atitude das pessoas e aumentar o nível de respeito dentro da organização. E uma das coisas que temos cultivado muito é justamente o cumprimento dos horários. Nesse meio tempo, até que se mude a cultura, sentimos também necessidade de usar outros instrumentos. O que nós usamos em nossas reuniões é uma multa para quem chegar atrasado na reunião; e já que não temos uma moeda confiável, essa multa é de 1 dólar por minuto de quem chega atrasado. Os fundos são arrecadados a entidades de beneficência.

MARIA DO SOCORRO WANDERLEY DE ANDRADE, Prefeitura da cidade do Recife – Os indicadores para a reorganização da Administração Pública, com vistas a assegurar a sua eficiência e eficácia, em função do bem estar, são claramente expostos por Vossa Senhoria e nos parecem já bastante debatidos ao longo de nossa história político-administrativo-econômico-social. A grande questão que se coloca é: a quem cabe a exigência de tornar esses indicadores operacionais? Fala-se em déficit no momento em que a acumulação indevi-

da de cargos chega a níveis abusivos e a Legislação em causa própria agride a vida nacional.

PAULO VILLARES – Como estou na cidade do Recife, me parece que a senhora Maria do Socorro não deve ser cabo eleitoral do candidato Collor de Melo. Eu acho que a resposta é a seguinte: Caberia a toda a sociedade, que vai se manifestar de formas diferentes. Na verdade, é toda a sociedade que vai escolher seus representantes no Congresso Nacional, através das eleições diretas. Não há dúvida de que o exemplo precisa vir de cima.

Mas quem é que está em cima? É quem nós escolhemos. É necessária a conscientização, primeiro, e em segundo lugar, através de uma maturidade política, a escolha de representantes adequados. Acho que é a melhor resposta que eu posso dar.

MICIEL AMORIM, MEC – Vossa Senhoria mencionou a necessidade de o Brasil obter divisas externas, tendo que exportar. Isso é verdade, porque o modelo econômico é essencialmente dependente. Pergunto: como Vossa Senhoria vê a posição da iniciativa privada na criação de uma tecnologia autóctone, atribuindo à Administração Pública a responsabilidade maior através da redefinição do papel da educação?

PAULO VILLARES – Esta pergunta é interessante porque, a meu ver, ela mostra que, quando se fala em modelo exportador, há muita coisa a esclarecer. Em primeiro lugar, eu não acho que o Brasil tenha um modelo econômico essencialmente dependente. Hoje em dia, qualquer País que queira isolar-se, em termos de economia internacional, não tem condições de crescer e de criar bem estar, pelo menos de forma condizente com o que existe em outros países. A felicidade a gente sempre sabe que é um estado relativo. A gente é feliz até que vê a televisão, ou seja, vê o que o outro está fazendo. Então, eu não acredito que se o Brasil se isolasse economicamente e crescesse só na medida dos recursos, da poupança e do trabalho que conseguisse gerar, iria crescer e criar um bem-estar compatível com os anseios que existem. Conseqüentemente, eu acho que nós precisamos de poupança externa, de uma forma geral. Seja ela através de capitais de risco, através de empréstimos, seja o que for, apesar de a dívida externa ser

alta. Isso é outro capítulo sobre o qual espero que não me perguntem, a resposta vai ser muito longa. O que fazer com a dívida externa? Mesmo porque a dívida interna é um problema maior do que a dívida externa. Então, um modelo que seja mais exportador, mais voltado à exportação, do tipo dos modelos do Sudeste Asiático, em primeiro lugar, não coloca aqueles países numa dependência maior, mas, antes disso, ele cria maiores condições de emprego. Ou seja, um modelo econômico que seja essencialmente exportador pressupõe a existência de mais poupança interna ou externa, mais investimento, mais produção, mais geração de emprego. E basta comparar o que está acontecendo nas economias que adotaram esses modelos, com a economia brasileira. Eu citei antes Taiwan, por uma razão simples, eu estive lá há pouco tempo. Vou dar alguns dados interessantes de um País que adotou um modelo desses. Taiwan, há 40 anos atrás, tinha 2,5 milhões de habitantes. Hoje, tem 20 milhões de habitantes. Chiang Kai-shek, em 2 meses, desembarcou 3 milhões de pessoas, dizem que foi a nata da China. O fato é que teve um crescimento populacional de mais ou menos 8%, durante todo esse tempo. Taiwan, hoje, consome, em termos absolutos, mais aço do que o Brasil, que tem 145 milhões de habitantes. Não é "per capita". O consumo total de Taiwan é mais alto do que o do Brasil. E não tem uma indústria automobilística. Interessante que a industrialização deles foi feita a partir da produção e exportação de guarda-chuvas. E, hoje em dia, eles são os maiores exportadores de "chips" do mundo e os maiores importadores dos nossos aços especiais Villares, que nós fazemos no País. É um modelo extremamente interessante. Os desníveis sociais são relativamente pequenos, muito menores do que nos países que não adotaram modelos semelhantes, inclusive o Brasil. Tudo isso por quê? É um País que conseguiu captar poupança externa, que trabalha com uma eficiência incrível e adotou um modelo essencialmente exportador. Tão exportador que Taiwan, de todos os países que eu conheço, e aí eu incluo obviamente não só os desenvolvidos, mas os em desenvolvimento tipo Coréia, é o País que oferece maior e melhor qualidade, maior diversificação e maior qualidade de bens, de uma forma geral, ao consumidor. Quem daqui já esteve numa loja em Taiwan ou num shopping center em Taiwan, sabe a variedade de artigos que há. Eu nunca vi coisa igual. E não sabe distinguir o que é produzido em Taiwan, e o que não é produzido em Taiwan, porque a indústria nacional, lá, tem que competir com a importação, ela tem como base a exportação para ter volume de produção e ser competitiva. E isso dentro de um modelo em que a importação é bastante livre, com taxas decrescentes. Então, pa-

ra eles não é importante dizer que aquele produto é feito em Taiwan. O que tem que prevalecer é o preço e a qualidade. Esse é o modelo. Portanto, não posso entender a premissa. Agora, a questão da tecnologia é extremamente importante. Por quê? O modelo brasileiro, que foi um modelo essencialmente, até agora, de substituição de importação, é um modelo que precisa pouco desenvolvimento tecnológico. É muito mais fácil copiar o que é feito lá fora do que fazer alguma coisa nova aqui dentro. E essa conscientização da importância do desenvolvimento tecnológico não está na cabeça dos brasileiros. É por isso que eu citei que quem quiser fazer, hoje em dia, um investimento para desenvolvimento tecnológico tem que pagar um custo de dinheiro absurdo. Se alguém pedir um financiamento qualquer para uma pesquisa de desenvolvimento vai pagar 9% mais correção monetária. Em qualquer país desenvolvido o custo para desenvolvimento de tecnologia é negativo. O Governo assume uma série de encargos, e mais importantes do que os subsídios são os programas destinados ao desenvolvimento de tecnologia, tipo programas de defesa, programas espaciais e assim por diante, que esses países têm e que nós não temos. E este é um componente muito importante dentro da política industrial; ou seja, política de desenvolvimento tecnológico, de incentivo ao desenvolvimento tecnológico, eu diria que é o item fundamental para que a gente adote uma política industrial de tipo competitiva. Se queremos tornar essa Nação uma grande Nação, uma Nação moderna e competitiva, em termos internacionais, o desenvolvimento da tecnologia, através não só de uma redefinição do papel da educação, mas sim de uma política extremamente articulada com os meios de produção, com as entidades de pesquisa e com as universidades, é alguma coisa absolutamente essencial.

MARCELO BENEVIDES DOS SANTOS, estudante da Universidade Federal de Pernambuco – Você criticou a aplicação de aproximadamente 12% do investimento da economia brasileira, em contraposição aos 2% ou 3% que a Nação japonesa faz uso. Qual é sua razão básica para isso?

PAULO VILLARES – Acho que aqui eu não fui claro; o que eu quis dizer foi o seguinte. Não é a aplicação de 12% do investimento na economia brasileira, não é isso. Não estou falando de taxa de poupança, mesmo porque os números são completamente diferentes. Referi-me ao custo do dinheiro. Se eu for buscar hoje um empréstimo no

BNDES para aumentar a produção, fazer uma expansão, fazer uma fábrica nova, seja onde for, eu não sei bem se aqui na SUDENE é diferente, mas a taxa de juros é de 12% mais correção monetária. Enquanto que no Japão, no sistema de poupança, e não de órgãos oficiais, mas do sistema financeiro do País, dependendo obviamente do caso, o custo do dinheiro pode chegar a 2% ou 3%. Então, esse componente, custo do capital, é fundamental nos custos do produto final. É só isso o que eu disse. E isso tudo chama-se um sistema econômico voltado à produção ou um sistema voltado ao consumo. O sistema econômico americano, por exemplo, é um sistema econômico voltado ao consumo. Então, é via consumo que se produzem os recursos para produção. O sistema japonês, os sistemas asiáticos são baseados no estímulo à poupança, através de recursos com os custos que eu citei. É só isso que eu disse.

MARVILLE TAFFAREL, Presidente do Conselho Executivo da ANFIP – O Senhor colocou na sua palestra, que a função produtiva sustenta o Estado e, em função disso, deveria ter um tratamento privilegiado na distribuição dos recursos. Parece-nos que é ao consumidor que é transferido o custo referido; e, assim, o principal problema brasileiro é hoje o da distribuição da renda nacional.

PAULO VILLARES – Em primeiro lugar, eu não disse que a função produtiva deveria ter um tratamento privilegiado. Eu nunca usei a palavra privilegiado. O que eu disse, precisamente, eu vou ler: o serviço público, em todos os níveis, é mantido, é remunerado por quem produz. Quem produz são pessoas físicas, pessoas jurídicas e assim por diante, através do sistema de taxas e impostos, etc. Eu não disse que ele deve ter um tratamento privilegiado. Absolutamente, nunca usei essa palavra e nem penso assim. Penso, no entanto, que é verdade que ao consumidor é transferido o custo referido e, assim, o principal problema brasileiro é de distribuição da renda. Mas aqui há uma confusão. Quem paga a conta é o consumidor. Quem paga a conta de uma política industrial que é baseada em proteção excessiva, reserva de mercado, seja o que for, ou mesmo a política regional que crie condições para que uma indústria seja pouco competitiva, a não ser para fornecer àquele mercado, que foi a política brasileira da indústria de 50

– que foi a linha da CEPAL para a América Latina – é o consumidor. Não há a menor dúvida. Agora, daí a dizer que este é um problema de redução da distribuição de renda, não. Não adianta pensar numa distribuição de renda melhor, porque esse problema não vai ser resolvido. Esse é um problema que tem que ser resolvido com a política industrial. E ele pode ser resolvido, pode-se pensar numa indústria que queira implantar-se numa região que não tenha um mercado suficientemente grande – estou falando de uma plataforma de exportação ou de importação, ambos os casos –, mas que se justifique, por exemplo, através de um volume de produção maior dando-se condições a ela para que se implante, sem sacrificar o consumidor. Esse é um problema claro de política industrial. Simplesmente, a armação da coisa é importante. Quer dizer, quando a indústria eletrônica do Brasil foi transferida do Sul para Manaus, o que é que se fez? Quem é que está pagando essa conta? Se a gente, simplesmente, pega e soma o valor dos componentes de um televisor, já é muito mais caro do que o valor desse televisor lá fora. Esses componentes são componentes importados, além disso nós temos que pagar os fretes de ida e vinda e assim por diante; não vou discutir se é certo ou errado, acho que tem o seu papel e acho que há solução. O que eu quero dizer é que nós consumidores somos obrigados a comprar, em Manaus, produtos eletrônicos por um preço muito mais caro, porque foi resolvido que, através de uma política certa ou errada no passado, os produtos eletrônicos de consumo seriam fabricados em Manaus. Isso tudo porque não existia uma política industrial clara. A indústria eletrônica do Sul foi para Manaus. E isso não tem nada a ver com a distribuição de renda. São duas coisas completamente separadas dos lucros. Acabar o empresário improvisando com o serviço público corrupto? – Absolutamente, acho que o Estado não deve atrapalhar nada. Não é até onde deve atuar o Estado para não atrapalhar. O Estado não deve atrapalhar, não, deve competir, não opor obstáculos à livre iniciativa, a menos na sua função reguladora no interesse do bem estar social. Pode ser, para evitar o monopólio, pode ser para, por exemplo, do bem estar ligado a um programa ecológico, programa de saneamento, problemas de poluição, poluição do ar, poluição das águas. São funções claras em que o Estado deve atuar e vai atrapalhar nesse sentido, sim, mas fora isso ele não deve atrapalhar. Eu não acho que a socialização de prejuízos, a pergunta é essa, o Senhor acha que deve acabar a socialização dos prejuízos e apenas a privatização dos lucros? Eu não acho que não o que eu acho é que, sim, deve acabar a socialização de prejuízos. Quer dizer, a sociedade não deve pagar com os prejuízos das empresas do

Estado que são mal administradas. Quer dizer, naqueles setores, por uma razão ou outra, produtivos, a Nação aliás que deve continuar como Estado, obviamente, se aquela empresa der lucro, este lucro também tem que ser distribuído através de seus acionistas que é o próprio Estado. Portanto, não acho que as empresas do Estado devem ser privatizadas simplesmente dentro da noção de que isto é feito, seria feito, para privatizar os lucros. Não é esse o sentido. As empresas do Estado tem que ser lucrativas, produtivas e tão lucrativas quanto qualquer empresa privada.

Acabar o empresário improvisando em sintonia com o serviço público corrupto? Não, isso não tem o menor sentido.

HORÁCIO SIQUEIRA, INCRA – Tendo em vista os constantes casos de corrupção e má administração nos órgãos públicos em grande parte devido à colocação de pessoas incapazes, por "acertos políticos", pergunto: Quais são os mecanismos viáveis para evitar casos desse tipo e quem iria implantá-los?

PAULO VILLARES – Acho que a resposta não é simples, porque existe todo tipo de corrupção. Para mim, a pior delas é a corrupção moral. Então, eu acho que o combate à corrupção– e diga-se de passagem, acho que ela não tem muito a ver com o sistema político, aberto, fechado, democrático ou não– é um problema muito mais de cultura de toda a sociedade. É tão corrupto aquele que paga, quanto o que recebe. E paga ou recebe não necessariamente valores, mas sim outras coisas. Então, o problema da corrupção é um problema extremamente complicado neste País; acho que só vai ser melhorado através do tempo, quando aumentar o nosso índice de educação e de cultura, quando o cidadão pensar menos nele mesmo e mais em toda a sociedade.

SÉRGIO NETO, Técnico da SEAG – Queria que Vossa Senhoria fizesse algum comentário a respeito dos empréstimos concedidos pelo Governo Federal; via BNDES, FINEP, etc., para alguns grupos econômicos, em dólares, com carência de 5 anos, a juros em torno de 10% anual e sem correção monetária. Exemplos: Corça-Brastel, Mário Garnero, Cooperçucar etc. Destino dos dólares: bancos suíços.

PAULO VILLARES – Sem comentários.

JOÃO CARLOS DE BARROS KRIEGER – Doutor Paulo Villares... (aplausos). Com a palavra o Doutor Everardo Maciel que tem só 12 perguntas para responder.

MIGUEL BORGES, Auditor da SUDENE – O regime jurídico único é constitucional: artigo 39. Há 8 meses a Constituição foi promulgada. Com sua vivência e experiência, acha que existe possibilidade de sua implantação? O Decreto-Lei 200 é de 1967, 22 anos. Reforma administrativa, o que se fez nesse período?

EVERARDO MACIEL – Quanto ao regime jurídico único, pela Constituição ele deve estar implantado até abril de 1990. Ou seja, 18 meses após a promulgação da Constituição, conforme estabelece o artigo 24 do Ato das Disposições Transitórias. A minha expectativa é de que isso aconteça. Eu posso falar em nome do Secretário Flávio Faria, para dizer que é esse o próposito, a intenção da SEPLAN, no sentido de promover o encaminhamento ao Congresso Nacional de um Projeto de Lei estabelecendo o regime jurídico único. Daí, se será aprovado, é matéria que se inscreve estritamente na competência do Congresso Nacional; e aí nós caimos literalmente no aleatório, no imprevisível. Decreto-Lei 200 é de 1967, o que se fez de lá até agora? Alguma coisa melhorou. Eu poderia mencionar, entre alguns aspectos, o novo disciplinamento das licitações públicas; poderia citar também o que foi, na verdade, um instrumento que revela um aprimoramento técnico-administrativo em cima do que estava estabelecido no Decreto-Lei 200. Um passo a mais, ainda que não suficiente, no sentido de redefinir a organização da Administração Pública brasileira. Aliás, eu menciono que foi o único caso de matéria relacionada com lei orgânica da Administração Pública, que foi objeto de lei: aquela que conceituou e disciplinou as fundações públicas; antes disso existia uma controvérsia bastante grande entre os limites, entre as que hoje são chamadas fundações públicas e aquelas que não eram chamadas e passaram a ser chamadas de fundações civis. Quer dizer, a verdade é que, a partir dessa lei, se fez uma clara segregação entre essas duas classes de fundações e se fez também a definitiva incorporação das fundações, agora chamadas públicas – expressão depois consagrada no próprio texto constitucional – à administração indireta. O que antes não acontecia, não na forma do Decreto-lei 200, mas na forma do Decreto-lei 900, porque certamente respondia a interesses pouco razoáveis de patrocinar certas situações muito discutíveis, como a acumulação de cargos na Administração Pública. As fundações foram retiradas da Administração Pública, não integravam a administração indireta, para que isentamente isso permitisse a acumulação de cargos. A sua incorporação configura agora, na existência de um pluriemprego, um caso flagrante e visível de acumulação de cargos.

BRÁULIO ALVES SILVA, estudante da Universidade Federal de Pernambuco – Planejamento é uma questão importante no sucesso de qualquer empreendimento, porém gostaria de saber por que motivo alguns órgãos públicos gastam tanto que não sobram recursos às outras fases do projeto final. O que fazer para torná-lo operacional do início ao fim?

EVERARDO MACIEL – Primeiro, planejar. Qualquer projeto, qualquer plano, onde a maior parte dos recursos é alocada na sua própria fase de elaboração é, decididamente, um plano incompetente. É, decididamente, um plano ineficaz. Agora, o factual aponta para outro aspecto: na realidade o custo hoje é maior porque não se executa. Exatamente porque não se executa, os custos totais ficam por conta da fase de formulação dos projetos.

EDUARDO FÉLIX MAIA, Tribunal de Contas de Pernambuco – O Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco promoveu, no início do ano um curso, um seminário sobre planejamento nas prefeituras municipais do nosso Estado. Pergunta-se: não seria interessante a SEPLAN promover treinamento aos servidores públicos federais, objetivando, assim, a realização da verdadeira função do serviço público, ou seja, prestar serviços à sociedade e resgatar a sua credibilidade?

EVERARDO MACIEL – Eu creio que com melhor propriedade essa questão poderia ser respondida pelo Presidente da FUNCEP, que aqui se encontra presente, o Antônio Octávio Cintra, ou mais especificamente pelo próprio Krieger, que é diretor do CEDAM e poderia dizer, posteriormente, quais são os programas que vem sendo desenvolvidos

a nível da FUNCEP, ainda modestos, mas, de qualquer sorte, algo diferente do que existia anteriormente; antes não existia nada; então, nós estamos andando, estamos marchando, há alguma evolução nesse sentido. Um exemplo muito claro é a própria constituição da Escola Nacional de Administração Pública, que não se enquadra exatamente naquela categoria de capacitação que talvez seja o objeto da indagação, mas já em algo ainda mais elaborado, que é a própria formação do servidor público.

ISAAC AVERBRICH, CHESF – Ao Senhor, que já foi Secretário-Geral de mais de um Ministério – não é nada lisongeiro – pergunto: se quase todos hoje na sociedade brasileira concordam que é necessário privatizar, por que não se consegue privatizar nada na sociedade brasileira? Por que não se consegue extinguir órgãos como a empresa que construiu a Rio-Niterói ou a Comissão Executiva do Sal?

EVERARDO MACIEL – Primeiro, respondendo ao final da pergunta, esses foram extintos. É um dos raros casos de extinção. O que não existe é um consenso, na sociedade brasileira, para que efetivamente se promova a privatização ou a extinção, fusão, incorporação de órgãos e entidades públicas. Para pegar um exemplo mais recente, o Governo pretendeu, através de uma medida provisória, promover a privatização de 40 ou 50 empresas estatais, se a memória não me trai quanto ao número Pois bem, esse projeto não foi encaminhado pelo Congresso Nacional. Pretendeu-se mais do que isso, promover-se – e aqui não faço juízo de mérito quero de antemão salientar –, a extinção da EBTU, da EMBRATER,do GEIPOT, de algumas Companhias de Navegação do São Francisco, no Prata e no Amazonas. Saiu uma norma específica, uma Resolução Legislativa do Congresso Nacional vetando a extinção dessas instituições. De fato, não existe, claramente, nenhum projeto de privatização, articulado, orgânico, compreensivo e tampouco um consenso político em torno das finalidades do desenvolvimento de um programa de privatização, daí os exemplos que acabei de mencionar, desses conflitos observados nas relações entre o Executivo e o Legislativo.

FRANCISCO BRITO, SEMOR – Os planejadores, tecnocratas e dirigentes têm discurso crítico e teórico bem formulado sobre o planejamento governamental? Na verdade, não existe esse discurso bem formulado sobre planejamento governamental; ao contrário, é matéria de profundo dissídio, no meu modo de entender, entre os próprios formuladores que trabalham na área de planejamento governamental. Por que não se formula e executa um programa de planejamento governamental com base nas reais necessidades dos órgãos setoriais, se há uma clara conscientização sobre as distorções existentes?

EVERARDO MACIEL – No meu modo de entender, há uma crise conceitual do planejamento. Ninguém tem na cabeça, com clareza, no campo do planejamento, a separação precisa entre aquelas categorias operacionais (indústria, educação, saúde, turismo, agricultura etc.), e aquelas outras categorias de formulação, de avaliação, como aqui foi mencionada por Leonides, como é o caso do planejamento econômico, do planejamento regional. O planejamento regional está presente em tudo, não existe projeto sem endereço. O planejamento social está presente em tudo, mas essas não são categorias operacionais, são categorias teleológicas, categorias analíticas, categorias, portanto, comprometidas com a avaliação e com a formulação e não com a execução. Ora, se fôssemos, na verdade, formular um plano a partir precisamente de programas setoriais, não íamos cair naquele clássico paradoxo holístico de que o todo é maior que a soma das partes. Nós estaríamos fazendo, a partir daí, um plano de governo fragmentário, um plano de governo desarticulado, sem observar princípios mais gerais naquelas categorias analíticas a que aludi.

ANTÔNIO FERNANDO GAIOSO, Associação Nacional dos Fiscais de Previdência – A interferência político-partidária na Administração Pública, através da ocupação indiscriminada dos cargos de confiança por pessoas estranhas aos quadros do serviço público, muitas vezes incapazes e incompetentes, não seria uma das principais causas do emperramento da máquina estatal e da derrocada do planejamento?

EVERARDO MACIEL – Eu creio que sim. E o remédio para isso é precisamente a implantação do sistema de carreira. Onde nós possamos ter uma divisão precisa entre aqueles cargos de recrutamento amplo e aqueles cargos de recrutamento restrito, ou seja, que devem

estar necessariamente associados a servidores de carreira, para que não possa a Administração Pública trabalhar ao sabor do administrador do dia, ao sabor do clientelismo político, ao sabor do fisiologismo. A única forma de espantar esse problema é precisamente a adoção, simultânea, do sistema de carreira e do sistema de mérito para ingresso e desenvolvimento no serviço público.

PEDRO DA ALCÂNTARA COSTA, Tribunal de Contas de Pernambuco – Em que regime torna-se mais fácil a aplicação das técnicas de planejamento, visando ao desenvolvimento propriamente dito?

EVERARDO MACIEL – Planejamento é poligâmico, ele se casa com qualquer regime. Na verdade, planejamento é uma mera ordenação entre meios e fins a alcançar. Por isso, ele é neutro. A avaliação, a seleção política, a sensação política dos fins é que vai ditar o tipo de planejamento que se faz. Todo regime, de uma forma ou de outra, perfeita ou imperfeitamente, adota algum tipo de planejamento para a ação governamental. O que cabe discutir são os fins desse planejamento, e não os meios. As técnicas são descompromissadas com os fins.

DEMERVAL MATTOS, Ministério da Justiça – No rol das crises que Vossa Senhoria mencionou, não caberia a crise moral?

EVERARDO MACIEL – Eu não diria, até por toda a carga preconceituosa que se dá à expressão crise moral, eu não usei literalmente essa expressão. Eu falei de uma crise de anomia. Eu falei na derretição do patrimônio jurídico. Ora, quando nós estamos abordando precisamente tudo isso, é que dentro da sociedade brasileira existe – e aí eu procurava explicar por uma certa reação contra o Estado e contra as instituições – um princípio de prevalência daquilo que é conhecido como a lei do Gerson, a lei da vantagem, a lei de tirar proveito de tudo. E esta lei de tirar proveito de tudo está associada, de certo modo, a uma espécie de saque, a uma espécie de sucateamento dos valores e símbolos nacionais.

EUDINÉIA MARIA SANTOS, Economista – O IAPAS vem ameaçando as administrações municipais de descontar dos recursos transferidos, os débitos de administrações anteriores. Isso não representaria um gesto de insensatez contra as atuais administrações, que nenhuma responsabilidade têm com relação à falta de pagamentos anteriores?

EVERARDO MACIEL – Aqui há dois pontos a salientar. Primeiro, é uma certa idéia bem forjada na mentalidade, na cultura brasileira, de que o administrador público, na verdade, não tem compromisso com a administração anterior. Ou seja, é uma certa extensão, uma certa apropriação extensiva das regras patrimonialistas: a minha casa não tem compromisso com a instituição anterior. De fato, deve ter. De fato, tem que ter. Agora, independentemente disso, a realidade é que as dívidas constituídas perante a previdência social, são dívidas que merecem um tratamento adequado, de modo que isso se dilua ao longo do tempo. A irresponsabilidade do administrador deve ser punida. Nós não podemos simplesmente, agora, transferir a irresponsabilidade da administração anterior e a partir daí nos eximirmos de qualquer responsabilidade que tenhamos com as instituições públicas.

ADALBERTO ALVES VILELA, SUDENE – Quando chegaremos a um custo de capital ideal, ou mesmo de 4%? Como acontece a nossa dívida externa, tudo isso mantendo a nossa soberania?

EVERARDO MACIEL – A questão fundamental que eu tentei salientar aqui é que o Brasil não tem um plano, não tem um projeto de governo, não tem um projeto de sociedade. Exatamente por não ter um projeto de governo, por não ter um projeto de sociedade é que faz com que cada vez se torne mais difícil a negociação com os credores externos. A adoção de posturas voluntaristas, tipo moratória, ou coisa do gênero, jamais terá sucesso, jamais irá progredir; isso, decididamente, é uma manifestação de incompetência que faz com que hoje estejamos na situação que estamos. Desde o início da década de 80 nós não recebemos mais poupança externa. Nos anos 70, a poupança externa, expressa através de investimentos de capital de risco, expressa através de financiamentos, de bancos privados ou de agências multilaterais, chegava a 7% do PIB. Hoje, nós somos exportadores de capital. Na verdade, nós chegamos a exportar, entre 85 e 86, algo como 4% do PIB ao ano. Hoje nós estamos exportando capital: 2% do PIB. O que é que é fundamental nisso? É que não existe confiança no Estado brasileiro porque nós não temos um projeto bem armado. A inexistência desse projeto bem articulado torna absolutamente impossível qualquer êxito, qualquer sucesso, num processo de renegociação da dívida externa que permita, por exemplo, alongar o perfil da dívida, tornar esta dívida melhor administrada. Jamais isso acontecerá porque existe uma crise de confiança entre o credor e o devedor.

MANOEL QUEIROZ, INCRA – Como é que a sociedade pode acreditar no serviço público quando o próprio Governo ou Estado procura denegrir a imagem do serviço público?

EVERARDO MACIEL – Isso é algo que me preocupa bastante. No meio deste contexto de reação contra o Estado brasileiro, se fez, não creio que de forma deliberada, mas seguramente de forma articulada, uma campanha brutal contra o Estado e esta campanha alcança o servidor público. Decididamente, isso não é proveitoso a qualquer perspectiva de retomada do desenvolvimento nacional, de restabelecimento,de recuperação do Estado brasileiro. Eu lastimo concordar com tal evidência de que a sociedade brasileira, e muitas vezes o próprio Governo tem concorrido, não apenas para denegrir a imagem do servidor público, mas para denegrir, e aí me preocupa mais ainda, a própria imagem do serviço público nacional.

JORGE COELHO, SUDENE – Doutor Maciel fez um claro diagnóstico de situação político-social e econômica do País e tratou do prognóstico em duas linhas básicas. Pergunta-se: como realizar particularmente a segunda questão? Isto é, inserir a sociedade como participante do planejamento e no controle da gestão administrativa, sem operar radical mudança no poder econômico e político do País? Como realizar a mudança num País em que candidatos à Presidência contrários à mudança estão praticamente eleitos?

EVERARDO MACIEL – Primeiro quero responder ao final da frase. Eu acho que ainda não há candidato eleito em lugar nenhum no Brasil. É uma ilusão, uma quimera, pensar que no mês de maio nós já estejamos elegendo um Presidente da República. Isso, decididamente, é uma impressão que é falsa e seguramente não converge com a nossa experiência. Preciso lembrar que, nos últimos 6 meses, nós recebemos 5 Presidentes da República. Ora foi Lula, ora foi Brizola, ora foi Sílvio Santos, ora foi Jânio Quadros e agora se fala em Fernando Collor de Mello. Na verdade não há nenhum. A eleição é realizada em novembro e os candidatos não têm apresentado ainda um discurso bem articulado, uma proposta de governo, o que verdadeiramente eles pretendem fazer. Agora, com respeito à participação da sociedade na Administração Pública, essa é uma matéria em que nós estamos extremamente infantis. E vem daquele próprio processo de aviltamento da sociedade brasileira. Nós não temos reconhecidamente valorizado a nossa

cidadania. O cidadão brasileiro não existe, existe o Estado brasileiro: então, isso é um processo cultural lento para que a sociedade brasileira possa não apenas concorrer para o planejamento e controle da Administração Pública, mas, sobretudo, cobrar do administrador público, maior eficiência, maior eficácia, melhor desempenho nas suas atividades específicas. Isso é tarefa que vai levar algum tempo, isso começou já de forma ainda embrionária, num lugar ou noutro, quer dizer, onde começam a aparecer conselhos de usuários: já começa a aparecer algum tipo de participação em alguns fóruns decisórios, particularmente na área econômica do Governo, com a participação da sociedade privada, de empresários, de trabalhadores. Este é um processo cultural lento. Agora, não haverá esse casamento correto, adequado, entre a sociedade e o Estado, senão a partir do momento em que efetivamente a sociedade se torne participativa em relação à ação governamental.

ADALBERTO ARRUDA, SUDENE – Face à dificuldade de natureza conceitual, o conferencista admitiu que a regionalização do desenvolvimento econômico poderia substituir os planos regionais?

EVERARDO MACIEL – Na verdade, eu não quis dizer que deveria substituir os planos regionais. O que eu quis dizer é que os planos regionais devem ser alimentados a partir das necesssidades locais, a partir das demandas locais; uma vez elaborados a partir desse princípio, eles devem ser a representação regional dos planos nacionais de desenvolvimento. Porque, no momento em que eu tenho a convivência entre planos regionais e um plano nacional, o que vai acontecer é que vai repetir-se aquilo que sempre aconteceu. O plano nacional cuida das regiões centrais e o plano regional cuida das regiões periféricas. E nesse processo, decididamente, as regiões periféricas têm levado desvantagem. O conferencista admitiu também a vantagem lógica do planejamento participativo e a necessidade de descentralizar as decisões face às grandes dimensões e a heterogeneidade da sociedade brasileira. Nesse contexto, se as regiões, pelo menos as grandes regiões menos desenvolvidas, como no Nordeste, abdicarem do planejamento regional, correm o risco de ter seus legítimos interesses, ainda que globais e nacionais, não devidamente contemplados, ou seja, descaracterizados ou sobrepujados no chamado plano global de desenvolvimento. Isso se daria face a ação dos grupos de interesses contrariados das regiões hegemônicas, estas, sim, com poder de ingerência decisiva nos planos nacionais e com interesses nem sempre coincidentes com os interesses das regiões menos desenvolvidas. Os planos regionais,

elaborados participativamente e para orientação nacional das macrorregiões menos desenvolvidas, constituem os melhores instrumentos de administração para o desenvolvimento nacional, que deve ser regionalizado.

Quando se fala em participação, eu me lembro sempre de um episódio que eu acho ao mesmo tempo jocoso e muito pedagógico. Aconteceu na Copa do Mundo de 1958, conhecido certamente por alguns. O treinador da seleção brasileira chamou os jogadores brasileiros e disse o seguinte: quando o lateral esquerdo da Suécia estiver mais encostado na linha lateral, então o Garrincha vai em diagonal, atrasa a bola para o Didi para que ele chute de fora da área. Se acontecer o inverso, ele corre rente para cruzar a bola para o Vavá cabecear; com essa tática a gente ganha a copa do mundo da Suécia. Todo mundo entendeu? Entendeu. O Garrincha ficou macambúzio – Bom, você entendeu, Garrincha? – Só estou com uma dúvida. Já combinaram isso com o lateral esquerdo da Suécia?

Isso vale para a questão da participação em termos de plano de desenvolvimento. Se não há participação, na verdade, eu posso estar fazendo um plano que nem de longe alcança o interesse da sociedade. O que eu mencionava é que as demandas devem ser capturadas regionalmente. Elas devem ser globalizadas nacionalmente e executadas de forma descentralizada. Agora, eu não acho razoável essa conveniência indevida e quase comensal existente entre um plano regional e um plano nacional. Ou seja, o plano regional passa a ser o plano do marginal, do compensatório, do residual e, portanto, fadado ao insucesso. Ou seja, o que nós temos que de fato fazer é regionalizar o desenvovlimento regional; e pelo menos em matéria de gasto público a Constituição deu um bom exemplo disso, quando estabeleceu que, pelo menos até o final do século, nós teremos um gasto público regionalizado, tomando como critério de repartição do gasto público o tamanho da população. Isso já é um progresso, já é um sinal de que o assunto agora aflorou dentro do plano nacional. Já a reforma tributária, essa foi visivelmente concentrada. Ela beneficiou mais os Estados e Municípios das regiões centrais. Eu tive oportunidade, à época em que se estava discutindo o assunto, de denunciar o fato; malgrado isso, por razões políticas, que não vale a pena explorar neste instante, isso não foi incorporado.

E, hoje, estão aí os prefeitos, os governadores das regiões periféricas nacionais, das regiões deprimidas, conhecendo o insucesso da reforma tributária nacional.

MARIA TEREZA DOURADO, Superintendente da LBA – Como se pode falar em modernidade, planejamento e administração do País, face ao assustador crescimento da fome e da mortalidade infantil e da marginalidade de 2/3 do povo brasileiro? A realidade nos mostra que o planejamento tem sido pensado e executado para a elite, a minoria. A responsabilidade é de quem? Do governo, dos tecnocratas e PHDs do Governo? Ou de uma deformação crescente do conceito do que seja cidadania das classes políticas?

LEONIDAS ALVES DA SILVA FILHO – Eu diria que a responsabilidade é da comunidade. Somente a sociedade civil organizada tem condições de impor condições de fazer com que os diversos patamares da burocracia institucionalizada ordene os meios, defina os fins, em função das aspirações da comunidade. É um problema de educação que gera a falta de um conhecimento e de uma postura de cidadania; conseqüentemente, uma incapacidade de organizar em casa, associações, clubes, a partir daí fazer com que diversos núcleos identifiquem as suas necessidades pelo conhecimento da realidade e passem a contribuir para que os objetivos e métodos sejam selecionados em função de suas aspirações. Evidentemente, depois de um período de regime forte neste País, onde a organização do setor civil foi bastante dificultada ou quase impossibilitada ocorreu uma deformação do sistema de planejamento que passou a ter características extremamente impositivas, onde um grupo de técnicos entendia que podia substituir as aspirações comunitárias. A partir de agora, com essa ficha de democracia ou de aprendizagem, onde todos pensam que podem tudo e às vezes então podendo extremamente pouco, o importante é que os debates sucessivos levem a uma consciência individual, grupal e coletiva e a gente possa ter condições de impedir que o planejamento seja impositivo como vinha sendo.

WALLECE NUNES DE MENEZES, Ministério da Aeronáutica – Sendo o Brasil muito influenciado por economias já desenvolvidas, com dificuldades de recursos internacionais, essa crise pode permitir um reordenamento da Administração Pública e a definição de políticas econômicas?

LEONIDAS ALVES DA SILVA FILHO – Evidentemente, a defi-

nição de políticas tem que existir em qualquer tipo de sociedade. E a estrutura institucional e administrativa será função dela. Se a poupança, os investimentos, a riqueza interna só permitem que você cresça a 3%, tem-se que fazer uma opção; a minha taxa de inversão só me assegura um crescimento de 3%. A minha população está crescendo a 4% – isso tudo é hipotético, evidentemente seria aconselhável que eu crescesse a 4, 5, ou 6%,mas para fazer crescer o produto acima da população eu precisaria, evidentemente, de contar com poupanças externas. Ora, a política a ser traçada vai fazer com que eu defina as minhas condições de crescimento e ordene o meu aparato institucional para atingir esses objetivos. Então, a política econômica vai continuar, precisa continuar sendo definida e o importante é a correlação entre objetivos e metas e o instrumental para a operacionalização desse programa.

GILDO TAVARES, SUDENE – Até onde a pesquisa na Administração vem sendo um instrumento de desenvolvimento institucional e administrativo? E até onde a sua ausência vem contribuindo para que não haja esse desenvolvimento institucional e administrativo?

LEONIDAS ALVES DA SILVA FILHO – Na nossa exposição, nós tentamos deixar mais ou menos claro que o planejamento no Brasil é relativamente recente. Ele surgiu aí na febre de 58, 59 com a Operação Panamericana, Criação do BID, Aliança para o Progresso, Juscelino, e a gente começou a embarcar nessa de planejamento. Surge a CEPAL e começa a formar o planejador econômico, onde a preocupação era o PIB, a salvação do mundo era o crescimento do PIB, ou seja, a modernização. Evidentemente que a modernização e o crescimento são indispensáveis, são fundamentais, mas até onde esta modernização é, ao mesmo tempo, modernização e um redutor de pobreza e um gerador de maior grau de riqueza, vai uma grande distância. De forma que a pesquisa é indispensável para que se possa desenvolver um instrumental e um aparato administrativo, tal qual na economia. Apenas nos problemas econômicos, que surgiram há mais tempo, a coisa andou mais rápido. Para se ter uma idéia, a ENAP, hoje, tem essa finalidade de procurar grupos de especialistas em administração, que, no meu entender, devem ter um perfil basicamente generalista. Eu participei de várias reuniões com grupos do Canadá e da França. De outro com Aluísio Alves, Nilson Holanda, na época da concepção e debate inicial da ENAP. Porque eu fui da Escola Brasileira de Administração Pública, a EBAP, da Fundação Getúlio Vargas, terminei em 59,

praticamente a 4ª turma, quando se avocava para a Fundação a formação desse tipo de administrador generalista que iria constituir, também, essa elite de concepção e operacionalização de programas de desenvolvimento. A área institucional, o bacharel em administração, é relativamente recente neste País. Data do fim da década de 50, para 60, em diante. Quer dizer, não há história ainda. A partir daí houve uma inflação de escolas de administração. Não há ainda uma cultura institucional e administrativa, daí porque a pesquisa é, indiscutivelmente, um pré-requisito. Sobre a ENAP, eu acho que ela é muito importante. Só precisa ter o cuidado para que ela não se transforme numa casta, como inicialmente se transformou a EBAP e depois foi extinta, como sempre acontece nesse País: algumas experiências começam bem e depois são extintas, por inanição, talvez. A EBAP foi extinta na parte de gradução e hoje continua na parte de pós-graduação. Acho que a idéia da ENAP é muito boa, mas precisamos ter cuidado para que ela não venha repetir a experiência da Fundação Getúlio Vargas com a experiência da Escola Brasileira de Administração Pública.

nição de políticas tem que existir em qualquer tipo de sociedade. E a estrutura institucional e administrativa será função dela. Se a poupança, os investimentos, a riqueza interna só permitem que você cresça a 3%, tem-se que fazer uma opção; a minha taxa de inversão só me assegura um crescimento de 3%. A minha população está crescendo a 4% – isso tudo é hipotético, evidentemente seria aconselhável que eu crescesse a 4, 5, ou 6%,mas para fazer crescer o produto acima da população eu precisaria, evidentemente, de contar com poupanças externas. Ora, a política a ser traçada vai fazer com que eu defina as minhas condições de crescimento e ordene o meu aparato institucional para atingir esses objetivos. Então, a política econômica vai continuar, precisa continuar sendo definida e o importante é a correlação entre objetivos e metas e o instrumental para a operacionalização desse programa.

GILDO TAVARES, SUDENE – Até onde a pesquisa na Administração vem sendo um instrumento de desenvolvimento institucional e administrativo? E até onde a sua ausência vem contribuindo para que não haja esse desenvolvimento institucional e administrativo?

LEONIDAS ALVES DA SILVA FILHO – Na nossa exposição, nós tentamos deixar mais ou menos claro que o planejamento no Brasil é relativamente recente. Ele surgiu aí na febre de 58, 59 com a Operação Panamericana, Criação do BID, Aliança para o Progresso, Juscelino, e a gente começou a embarcar nessa de planejamento. Surge a CEPAL e começa a formar o planejador econômico, onde a preocupação era o PIB, a salvação do mundo era o crescimento do PIB, ou seja, a modernização. Evidentemente que a modernização e o crescimento são indispensáveis, são fundamentais, mas até onde esta modernização é, ao mesmo tempo, modernização e um redutor de pobreza e um gerador de maior grau de riqueza, vai uma grande distância. De forma que a pesquisa é indispensável para que se possa desenvolver um instrumental e um aparato administrativo, tal qual na economia. Apenas nos problemas econômicos, que surgiram há mais tempo, a coisa andou mais rápido. Para se ter uma idéia, a ENAP, hoje, tem essa finalidade de procurar grupos de especialistas em administração, que, no meu entender, devem ter um perfil basicamente generalista. Eu participei de várias reuniões com grupos do Canadá e da França. De outro com Aluísio Alves, Nilson Holanda, na época da concepção e debate inicial da ENAP. Porque eu fui da Escola Brasileira de Administração Pública, a EBAP, da Fundação Getúlio Vargas, terminei em 59,

praticamente a 4ª turma, quando se avocava para a Fundação a formação desse tipo de administrador generalista que iria constituir, também, essa elite de concepção e operacionalização de programas de desenvolvimento. A área institucional, o bacharel em administração, é relativamente recente neste País. Data do fim da década de 50, para 60, em diante. Quer dizer, não há história ainda. A partir daí houve uma inflação de escolas de administração. Não há ainda uma cultura institucional e administrativa, daí porque a pesquisa é, indiscutivelmente, um pré-requisito. Sobre a ENAP, eu acho que ela é muito importante. Só precisa ter o cuidado para que ela não se transforme numa casta, como inicialmente se transformou a EBAP e depois foi extinta, como sempre acontece nesse País: algumas experiências começam bem e depois são extintas, por inanição, talvez. A EBAP foi extinta na parte de gradução e hoje continua na parte de pós-graduação. Acho que a idéia da ENAP é muito boa, mas precisamos ter cuidado para que ela não venha repetir a experiência da Fundação Getúlio Vargas com a experiência da Escola Brasileira de Administração Pública.

Eu acho que o grande objetivo desse encontro é que nós continuemos discutindoo desenvolvimento, o planejamento, muito bem abordado pelo Everardo, e até onde a administração pode ser um instrumento para o desenvolvimento. Não é possível mais, em 1989, a gente extinguir ministérios como o da Ciência e Tecnologia. Extinguir uma dezena de órgãos, assim, por um decreto, sem analisar, antes, até onde a Ciência e Tecnologia é fundamental para o desenvolvimento nacional. Extingue-se a instituição como se o órgão fosse uma instituição em si e não para fazer uma série de coisas. A parte substantiva do planejamento, ou seja, o que fazer, nem sempre é considerado para o dimensionamento da parte adjetiva do planejamento, ou seja, como fazer o reordenamento das ações.

A nova Constituição abre espaços para o planejamento, quando, no artigo 165, diz que o Governo fica obrigado a ter planos plurianuais de investimentos; e o Presidente eleito terá todo o próximo ano para elaborar o seu plano, que deverá terminar no primeiro ano do Governo seguinte. Diz também que os planos regionais de desenvolvimento são partes integrantes dos planos nacionais aprovados pelo Congresso Nacional. Cria mais um espaço, porque as instituições regionais como a SUDENE, SUDAM, SUDECO e SUDESUL, antes da nova Constituição eram verdadeiras aberrações jurídicas no ordenamento jurídico político brasileiro. Nós só temos três níveis de poder: federal, estadual e municipal. E até onde as entidades regionais de planejamento são instâncias de poder ou instrumentos catalizadores para operacionalização de programas de desenvolvimento. O artigo 43 da Constituição diz: "Para efeitos administrativos, a União poderá articular sua ação em um mesmo complexo geoeconômico e social, visando o seu desenvolvimento e à redução das desigualdades regionais". Ou seja, o legislador passa a reconhecer a importância do papel das instituições regionais de desenvolvimento, como articuladoras da ação governamental, e eu acredito que o conceito de articulação foi posto aí intencionalmente, não foi coordenação, porque dentro da técnica administrativa a articulação pressupõe liderança e não autoridade. A coordenação pode pressupor e pressupõe autoridade, poder de mando, enquanto a articulação não. Daí o porque nós estamos discutindo intensamente, na SUDENE, propostas alternativas para levar ao Congresso Nacional, sobre as melhores maneiras de institucionalização.

O processo de planejamento. Como estudioso do assunto, observo, por exemplo, que a SEMOR já está dentro do Ministério do Planejamento há muito tempo, com a função de modernizar a administração brasileira. E, evidentemente, se nós analisarmos a maioria dos planos, programas e projetos saídos da própria SEPLAN, a instituição máxima de planejamento nacional, nós não vamos encontrar definição de mecanismos operacionais. Como estudioso de universidade, eu diria que é uma clara sensação e uma indicação de que a SEMOR não participa daquele projeto ou programa. Mas não participa por quê? Porque não há ainda cultura. É um problema de opção e de se tornar cada vez mais clara a certeza de que as equipes de planejamento precisam, cada vez mais, ser interdisciplinares e de que o problema da sociedade não é só de modernização. Obsreve todo candidato a Presidente dizer: "Temos que retomar o crescimento". Eu preferiria dizer: "Temos que retomar o desenvolvimento". Foi afirmado aqui que, na década de 70, este País cresceu a uma taxa superior a 8%. O Nordeste cresceu a uma taxa superior à do Brasil, e a miséria do Nordeste aumentou muito mais. Critica-se a SUDENE por esse fato. Os críticos se esquecem de que o Nordeste é parte de um todo maior que é o País e que o esteio de desenvolvimento nacional se espalha necessariamente em todo o território nacional e que jamais se poderia ter leis especificamente para o Norte, Nordeste. Daí porque com Seminários dessa natureza, com o aporte da nova Constituição, essa necessidade da sociedade de discutir tais temas irá fazendo aflorar que os aspectos políticos, – entendendo-se políticos – aqui como processo decisório representativo de tomada de decisões –, os aspectos institucionais - hipóteses alternativas de situações jurídicas, mais ou menos flexíveis, de acordo com a exigência de maior ou menor flexibilidade, da operacionalização de um programa – os aspectos organizacionais – ou seja, o agrupamento de atividades afins em função de objetivos e metas a serem atingidas –, e os aspectos administrativos – quando se coloca o fator humano na organização e ela começa a se movimentar –, devem ser tratados não a posteriori, mas na fase de concepção dos planos, programas e projetos. A SEMOR e a FUNCEP, por exemplo, como órgão e entidade respectivamente, têm uma responsabilidade muito maior agora, porque operam sob a jurisdição de um mesmo ministério. É verdade, ministério sem um sistema nacional de planejamento, como disse o Everardo. A última concepção é de 1971, um decreto. Esse decreto considerava os organismos regionais assim: os organismos regionais participarão do sistema nacional de planejamento, onde couber". Vocês imaginam. E eu escrevi alguns artigos sobre isso. Não dizia quando cabe. Quem decide onde deve caber. Mas, mesmo esse Sistema Nacional de Planejamento está absolutamente desativado.